

## **Varför beställar-utförarmodellen?**

Valet av samarbetsmodell inom samkommunen K5 granskat ur ett institutionellt  
perspektiv

Annette Margaretha Tallberg

Helsingfors universitet  
Statsvetenskapliga fakulteten

Allmän statslära

Avhandling pro gradu

September 2012



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty  
Statsvetenskapliga fakulteten

Laitos – Institution – Department  
Institutionen för politik och ekonomi

Tekijä – Författare – Author  
Annette Tallberg

Työn nimi – Arbetets titel – Title  
Varför beställar-utförarmodellen? Valet av samarbetsmodell inom samkommunen K5 granskat ur ett institutionellt perspektiv

Oppiaine – Läroämne – Subject  
Allmän statslära

Työn laji – Arbetets art – Level  
Avhandling pro gradu

Aika – Datum – Month and year  
September 2012

Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages  
80 + 10 sidor

Tiivistelmä – Referat – Abstract

Social- och hälsovårdssektorn i Finland står inför stora utmaningar i och med en åldrande befolkning, som på sikt leder till ett minskat beskattningsunderlag. Det råder därmed stor press på att effektivisera serviceproduktionen inom sektorn och inom ramen för kommun- och servicestrukturreformen sker för tillfället flera reformprocesser. Syftet med denna studie är undersöka vilka institutionella faktorer som har påverkat valet och implementeringen av samarbetsmodell inom Kust-Österbottens samkommun för social- och primärhälsovård (K5).

Som teoretisk utgångspunkt används Brunsson och Olsens (1990) perspektiv på administrativa organisationsreformer, enligt vilket aktörens handlingsutrymme begränsas av institutionella faktorer, som definierar vad som är legitim och acceptabel verksamhet för organisationen. Brunsson och Olsens teori kompletterar den rationellt-instrumentella teorin och i studien kartläggs vilken logik reformprocessen följer. Datainsamlingen gjordes i två delar, dels med en elektronisk frågeundersökning till samkommunens politiska ledning, dels genom tio halvstrukturerade tema-intervjuer med nyckelpersoner. Studien består av två delar; den första fokuserar på vilka faktorer som påverkade valet av samarbetsområde och –modell. Den andra delen fokuserar på hur de som skall reformeras uppfattar implementeringsprocessen i samkommunen.

Studiens resultat tyder på att den administrativa reformprocessen inom K5 påverkats av både rationellt-instrumentella och institutionella faktorer. Vidare pekar resultaten på att reformer som motiveras med rationella argument kan vara lättare att omfatta, men att de också kan belastas av otydliga mål. Detta lämnar rum för den som skall implementera reformen att tolka reformens innehåll. Detta överensstämmer med tidigare forskning. Studien bidrar till den aktuella samhällsdiskussionen om kommunstrukturreformen, eftersom den lyfter upp faktorer som kan påverka reformprocesser. Studien visar att administrativa reformer kan få helt andra konsekvenser än dem man ursprungligen tänkt sig, fastän det övergripande målet upplevs vara rationellt och logiskt. Utmaningarna beror på att de faktorer som påverkar processen växlar under processens gång.

Avainsanat – Nyckelord – Keywords

Beställar-utförarmodellen  
Reform  
Nyinstitutionalism  
Rationell-instrumentell teori  
temaintervjuer

## Innehåll

1	Inledning .....	6
2	Problemställning och syfte .....	8
2.1	Problemställning .....	8
2.2	Syfte .....	8
3	Samarbete inom social- och hälsovårdssektorn i Finland .....	10
3.1	Kommun- och servicestrukturreformen.....	10
3.2	Servicenivåer inom social- och hälsovårdssektorn.....	12
3.3	Möjligheter till samarbete: värdkommuner och samkommuner .....	14
3.3.1	Utmaningar för nya samarbetsområden.....	14
4	Perspektiv på organisationsreformer och förändring.....	18
4.1	Nyinstitutionalism .....	19
4.2	Instrumentella förklaringar till reform .....	23
4.3	Institutionella förklaringar till reform .....	24
4.4	Teoretisk avgränsning och forskningens upplägg .....	28
5	Beställar-utförarkonceptet i teori och praktik .....	30
5.1	Beställarutförarkonceptets uppkomst och tillämpning .....	30
5.2	Utmaningar vid tillämpningen av beställar-utförarmodellen .....	33
6	Samarbetsområdet Kust-Österbotten .....	35
6.1	Kommunalekonomin och befolkningsstrukturen inom K5.....	36
6.2	Tidigare samarbete mellan medlemskommunerna inom K5 .....	38
6.3	KSSR-processen inom K5-området .....	39
6.4	Samkommunens uppgifter och organisation .....	43
7	Metod och material .....	45
7.1	Frågeundersökning.....	45
7.1.1	Val av respondenter .....	45

7.2	Tema-intervjuer.....	47
7.2.1	Innehållsanalys.....	48
8	Reformprocessen inom samarbetsområdet K5 .....	49
8.1	Argument för och emot reformen .....	49
8.1.1	Valet av samarbetsområde .....	49
8.1.2	Valet av beställar-utförarmodellen.....	53
8.2	Implementering av reformen .....	56
8.2.1	Uppfattningar om beställarutförarmodellen .....	56
8.2.2	Uppfattningar om samarbetsområdet K5.....	61
9	Den administrativa reformprocessen .....	65
9.1	Faktorer som påverkade initierande av reformen .....	65
9.2	Faktorer som påverkat implementeringen av reformen inom K5.....	67
9.3	Genomförandet av undersökningen .....	71
10	Avslutning .....	75
	Litteratur.....	76
Figur 1	Organisering av service som närservice, regional service och service som kräver brett befolkningsunderlag .....	13
Figur 2	Karta över samarbetsområdet K5.....	36
Tabell 1	Institutionalismens tre pelare enligt.....	22
Tabell 2	Översikt över rationell-instrumentell och nyinstitutionell teori.....	28
Tabell 3	Indikatorer för rationellt-instrumentella och institutionella förklaringar ...	29
Tabell 4	Resultat från kommunalvalet 2008. ....	35
Tabell 5	Översikt över det ekonomiska läget i medlemskommunerna.....	37
Tabell 6	Samarbete inom social- och hälsovård mellan medlemskommunerna före skapandet av samkommunen K5 .....	38
Tabell 7	Översikt över frågesundersökningens urval, antal respondenter samt svarsprocent. ....	46
Tabell 8	Faktorer som påverkat olika skeden av reformprocessen .....	70
Tabell 9	Respondenternas syn på samarbetsområdet K5 och BUM .....	89
Tabell 10	Samkommunfullmäktiges syn på beställarutförarmodellen .....	89

Tabell 11	Respondenternas syn på samarbetsområdet . . . . .	90
-----------	---------------------------------------------------	----

**Bilagor:**

Bilaga 1 Följebrev samt blankett för frågeundersökningen

Bilaga 2 Intervjuguide för temaintervjuer

Bilaga 3 Resultat från frågeundersökningen

## 1 Inledning

Social- och hälsovårdssektorn i Finland står inför stora utmaningar i och med en åldrande befolkning som på sikt leder till ett minskat beskattningsunderlag. Det råder därmed stor press på att effektivisera serviceproduktionen inom sektorn. Denna studie handlar om samarbetsområdet Kust-Österbottens samkommun (K5), till vars uppgifter hör att ordna social- och primärhälsovård för de österbottniska kommunerna Kaskö, Korsnäs, Kristinestad, Malax och Närpes. Samkommunen skapades år 2008 som svar på ramlagen om en kommun- och servicestrukturreform (KSSR). Syftet med KSSR-processen är att genom ändringar i kommun- och servicestrukturen säkerställa kvaliteten och tillgången till kommunal service på ett ekonomiskt hållbart sätt. Detta kan ske bl.a. genom att förbättra produktiviteten, utveckla processer eller genom kommunalt samarbete. Utgångspunkten i reformen är att kommun- och servicestrukturen stärks antingen genom kommunsammanslagningar eller utökat kommunalt samarbete.

Situationen inom samarbetsområdet K5 är intressant på många sätt. Alla kommuner hade före inledandet av samarbetet fattat beslut om att förbli självständiga under KSSR-processen. Ramlagen tvingade emellertid kommunerna att inleda samarbete. Rent geografiskt är området utbrett och saknar en direkt centralort. Av de fem medlemskommunerna har tre (Malax, Korsnäs och Närpes) en stark svenskspråkig majoritet, medan språkförhållandet i Kristinestad är mer jämnt fördelat. Kaskö är den enda av medlemskommunerna som har en stark finsk majoritet, men kommunen har också ett betydligt mindre antal invånare än de övriga medlemskommunerna. En utmaning inom samkommunen är således att kunna erbjuda service på lika grunder till alla invånare, oberoende av språk. Kaskö är också den enda av medlemskommunerna som inte överfört ansvaret för anordnande av socialvården i sin helhet till samkommunen. Staden har emellertid fattat ett bindande beslut om att överföra också socialtjänsterna, med undantag av barndagvård, till samarbetsområdet år 2015 (Finansministeriet, 2012, 86). Också andra regionala utmaningar förekommer: I Kristinestad avgjordes omröstningen om i vilken riktning samarbetet skulle ske med en röst i kommunfullmäktige och i Malax diskuterades kommunsammanslagningar med såväl Korsnäs som Vasaregionen. På nationell nivå förespråkas också allt större regionala samarbetsområden inom social- och hälsovårdssektorn.

Kust-Österbottens samkommun är uppbyggd enligt beställar-utförarmodellen (BUM), vilket betyder att samkommunen beslutar om servicens omfattning, kvalitet och sättet

att producera servicen, dock i samråd med medlemskommunerna (K5 verksamhetsplan, 3). Verksamhetsmöjligheterna för samkommunen att fungera som tillhandahållare av service förutsätter att den nya organisationens verksamhet uppfattas som legitim bland primärkommunerna. Målsättningen med denna undersökning är dels att undersöka vilka faktorer som har påverkat valet av samarbetsområde och -modell inom Kust-Österbottens samkommun, dels hur medlemskommunerna uppfattar implementeringen av reformen ett par år efter att samarbetsområdet bildades.

Studien belyser hur reformprocessen sett ut inom och ökar kunskapen om denna. Denna kunskap kan användas för att lära sig av processen och för att ytterligare förbättra samarbetet. Samtidigt fungerar denna studie som ett bidrag till den aktuella samhällsdebatten om hur välfärdsservicen skall säkerställas på ett ekonomiskt hållbart sätt också i framtiden.

## 2 Problemställning och syfte

### 2.1 Problemställning

Medlemskommunerna i K5 har gått in för samarbete över kommungränserna genom skapandet av en samkommun och har som grund för samarbetet valt beställarutförarmodellen. Samarbetet baseras på gemensamma regler och rutiner och en förutsättning är att parterna strävar åt samma håll. Redan före skapandet av samkommunen förekom ett visst mått av samarbete inom samarbetsområdet, men för medlemskommunerna var det oklart i vilken utsträckning och med vem samarbetet skulle ske. Det är därför intressant att undersöka om institutionella faktorer påverkat med vilka kommuner man valt att samarbeta, aktörernas tolkning av modellen och om organiseringen av service därmed avspeglar samarbetsområdets tidigare samarbetstraditioner och -historia.

### 2.2 Syfte

De utmaningar som social- och hälsovårdssektorn ställs inför medför krav på att effektivisera serviceproduktionen genom tillämpning av olika styrmedel. Tidigare forskning visar att aktörer i form av individer och organisationer besitter ett visst handlingsutrymme att tolka och omvandla nya styrinstrument under reformprocessens gång. Detta innebär att dylika instrument och modeller kan se olika ut och användas på olika sätt i olika organisationer. (Czarniawska & Joerges, enligt Greenwood, Oliver, Suddaby & Sahlin-Andersson, 2008, 24) Syftet med denna avhandling är att undersöka varför styrinstrumentet beställar-utförarmodellen valts som grund för att organisera social- och hälsovården inom samkommunen K5. Genom att kartlägga hur medlemskommunerna orienterat sitt samarbete tidigare samt hur organiseringen av servicen konkret ser ut ett par år efter att samarbetsområdet skapades försöker jag klarlägga huruvida reformprocessen inom samarbetsområdet K5 följer en instrumentell eller institutionell logik. Min frågeställning blir därmed:

1. Vilka faktorer påverkade:
  - att samarbetsområdet K5 skapades?
  - valet av samarbetsmodell inom samarbetsområdet K5?

Dessa frågor undersöks utifrån följande teman:

- *Samarbetsområdets egenskaper*, med vilket avses samarbetsområdets struktur, historia, traditioner och kultur.



- *Beställar-utförarmodellens egenskaper*, med vilket avses organisatoriska faktorer som kan upplevas positiva eller negativa: kundorientering, serviceproduktion som reagerar bättre och snabbare, kontinuerlig produktutveckling och utvärdering av serviceprodukterna, kostnadsmedvetenhet och -effektivitet vid tillhandahållandet av tjänster, ett affärsmässigt grepp i ledningen av serviceproduktion i egen regi samt ett strategiskt grepp i den politiska styrningen (Pauni, 2011, 8-9)
2. Hur uppfattar medlemskommunerna implementeringen av beställarutförarmodellen (BUM) och skapandet av samarbetsområdet K5?

Syftet är därmed inte att undersöka eventuella effekter av reformen, utan att undersöka hur man ser på reformprocessen i kommunerna. Som teoretisk utgångspunkt kommer jag att använda Brunsson och Olsens (1990) teori om administrativa organisationsreformer, enligt vilken aktörens handlingsutrymme begränsas av existerande institutioner som definierar vad som är legitim och acceptabel verksamhet för organisationen. Brunsson och Olsens teori kompletterar den rationellt-instrumentella teorin, enligt vilken reformprocessen påverkas av aktörens medvetna och avsiktliga val. (Hall och Taylor, 1996).

Studien är till sin karaktär av teoriprovande natur (se Esaiasson m.fl. 2003, 98; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2008, 134) med det aktuella fallet, d.v.s. Kust-Österbottens samkommun, i centrum. Avsikten är därmed inte att undersöka huruvida den teoretiska ansatsen kan generaliseras till andra motsvarande fall.

### **3 Samarbete inom social- och hälsovårdssektorn i Finland**

Sedan 1980-talet har man i Finland inom ramen för New Public Management-doktrinen gått in för att effektivera och förbättra den offentliga förvaltningen genom att införa mera marknadsliknande verksamhetsformer på den offentliga sektorn (Salminen & Niskanen, enligt Pauni 2011, 13). Genom att decentralisera styrningen av serviceproduktionen har man velat förenkla styrning, övervakning och jämförelse av serviceproduktionen och därmed förbättra dess kostnadseffektivitet. Samtidigt har också andra faktorer såsom de ökade kraven på mer och kvalitetsmässigt bättre service och Finlands inträde i EU medfört ett större tryck på att utveckla den offentliga förvaltningen. Beställarutförarkonceptet hör vid sidan av t.ex. resultatstyrning till ett av de instrument med vilka NPM-doktrinen förverkligats. Speciellt större kommuner och städer har använt sig av dylika instrument för att organisera sin verksamhet så att den egna serviceproduktionen skulle vara så ändamålsenlig som möjlig och för att göra jämförelser mellan egen och utomstående serviceproduktion klarare. (Pauni, 2011, 13)

#### **3.1 Kommun- och servicestrukturreformen**

År 2005 inledde statsrådet det s.k. Strukturprojektet, vars syfte var att utveckla social- och hälsovården så att alla finländare har tillgång till likvärdiga social- och hälsovårdstjänster. Social-, hälso- och sjukvården är kommunernas största verksamhetsområde och kostnaderna för sektorn har redan under flera år ökat snabbare än den allmänna kostnadsutvecklingen. Det upplevda servicebehovet är gränslöst men arbetskraften är begränsad, liksom de övriga resurserna. Strukturprojektet regleras av ramlagen om en kommun- och servicestrukturreform (den s.k. KSSR-lagen) vars syfte är att ”säkerställa service av hög kvalitet som svarar mot befolkningens behov på ett ekonomiskt hållbart sätt under de närmaste tio åren”. Utgångspunkten i ramlagen är att kommunstrukturen förändras antingen genom kommunsamarbete eller genom samgång. (Hagerlund, 2009b)

Största delen av utredningarna och genomförandeplanerna i Strukturprojektet handlar om eller tangerar åtminstone social- och hälsovårdssektorn. Kommunerna i Finland har emellertid väldigt olika utgångslägen, vilket bl.a. beror på kommunens geografiska läge, invånarantal, tidigare struktur och vilka möjliga alternativ som är tillgängliga i serviceproduktionen. Syftet med ramlagen är att alla kommuner skall nå upp till en viss miniminivå och på detta sätt kunna garantera att kommunmedlemmarna erbjuds jämlik service. (Lindroth, 2007d)

Enligt ramlagen skall socialvårdsuppgifter i nära anslutning till primärvården skötas av ett samarbetsområde som har minst 20 000 invånare. I lagen specificeras inte närmare vilka uppgifter som avses med ”socialvårdsuppgifter i nära anslutning till primärvården” utan det är upp till kommunerna att gemensamt komma överens om dessa. Det konstateras emellertid att den övergripande utvecklingen av kommun- och servicestrukturerna omfattas av lagen och således inte enbart tjänster som står i nära anslutning till primärvården. Ramlagen lämnar rum för att producera tjänsterna inom socialvården på olika sätt men möjliggör också att all socialvård produceras inom samkommunen d.v.s. också sådan service som inte hör till primärvården. (Lindroth, 2007b). Senare ändrades ramlagens 5§ så att kommunerna förutsätts flytta över alla socialvårdstjänster, med undantag av barndagvård, till samarbetsområdet före år 2015. (SHM pressmeddelande 118/2011)

I Statsrådets pressmeddelande (Statsrådets kommunikationsenhet, 2009) konstateras att det sedan reformen inleddes år 2005 har gjorts flera utredningar om sammanslagningar än någonsin tidigare i Finlands historia och att sammanlagt över 200 kommuner har deltagit i dessa. År 2009 hade också 260 kommuner grundat (eller höll på att grunda) samarbetsområden inom social- och hälsovården för att motsvara det krav om ett befolkningsunderlag på 20 000 invånare som ställdes i ramlagen. Detta innebär att social- och hälsovårdstjänsterna i framtiden kommer att ordnas i allt större helheter, vilket i sin tur resulterar i att antalet organisationer som ansvarar för primärvården och socialväsendet nästan halveras. Integrationen av grundhälsovården med socialvården i större enhetliga helheter är ett av de viktigaste syftena med ramlagen (Kokko, Heinämäki, Tynkkynen, Haverinen, Kaskisaari, Muuri, Pekurinen & Tammelin, 2009, 24).

I en mellanutvärdering utförd av Institutet för hälsa och välfärd (Kokko m.fl., 2009) förutspås dock att utvecklingen då ramlagen upphör att gälla år 2012-2013 inte kommer att motsvara förväntningarna. För en del kommuner är det oklart med vilka andra kommuner samarbetet kommer att ske och också i sådana kommuner, vilkas samarbetsområde redan har fastställts, råder det oenighet i vilken utsträckning socialservicen skall överföras till samarbetsområdet. Social- och hälsovårdsministeriet och Kommunförbundet har starkt förespråkat att socialservicen i sin helhet skulle ordnas i anknytning till hälsovården och därmed överföras till samarbetsområdet. Rådgivning, skolhälsovård, hemvård för äldre och socialt arbete bör enligt ministeriets

och Kommunförbundets ställningstagande arrangeras som närservice, medan läkarmottagningar, röntgen, kortvarig sjukvård på hälsovårdscentral och olika sorter av specialservice redan nu och i framtiden allt oftare sköts genom regionala lösningar. I praktiken är användningen av service över kommungränserna i dagens läge sparsam, men detta kommer enligt utredarna troligen att ändras i framtiden. (Kokko m.fl, 2009, 5)

Professor emeritus Pentti Meklin (Strukturreformen är bara en utvecklingsplattform, 2010) konstaterar att ramlagen skapar utvecklingspotential framom direkta fördelar. Situationen inom social- och hälsovårdssektorn är utmanande i och med att befolkningen kräver mer och mångsidigare service samtidigt som kommunerna måste begränsa resurserna och förbättra produktiviteten. Meklin noterar vidare att största delen av kommunerna i detta skede håller på att genomföra förändringar i organisationsstrukturerna. Eventuella funktionella förändringar har inte än kommit igång och resultaten av Strukturprojektet kommer därför att visa sig först på lång sikt.

### **3.2 Servicenivåer inom social- och hälsovårdssektorn**

Servicenivåerna kan delas in i närservice, regional service och service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag (figur 1). Tjänsterna måste ändå i slutändan alltid organiseras med hänsyn till de lokala förhållandena och närmiljön. Med närservice avses sådan service som utnyttjas ofta, t.o.m. dagligen. Servicen ordnas nära kommuninvånaren, är lätt att uppsöka eller levereras hem. Ansvaret för ordnande av servicen kan ligga hos en samkommun eller ett specialupptagningsområde med brett befolkningsunderlag och i praktiken är det ofta kommuner eller samkommuner med mer än 20 000 invånare som arrangerar när servicen i Finland. Regional service är placerad på länge avstånd från kommuninvånaren. Största delen av den regionala servicen ordnas av samkommuner eller specialupptagningsområden med befolkningsunderlag på minst 20 000 personer. Då servicen kräver specialkompetens, specialapparatur eller flera yrkesgruppers medverkan kan det löna sig att koncentrera servicen på ett större område, vanligtvis i en större stad eller i centrum av landskommunen. Servicen som förutsätter brett befolkningsunderlag kompletterar när- och regionalservicen. (Lindroth, 2007c)



Figur 1 Organisering av service som närservice, regional service och service som kräver brett befolkningsunderlag (Lindroth, 2007c)

Ann Backman (2009, 6) har studerat specialservicen inom det sociala området i Finland och konstaterar att den inte är enhetligt organiserad i Finland. Variationer förekommer beroende på boningsort och på kommunens storlek. Kommunerna producerar själva basservice som kräver baskunnande och som bör ske nära kommuninvånaren. Backman noterar vidare att krävande specialservice inom t.ex. barnskydd förutsätter ett brett befolkningsunderlag och att små kommuner oftast inte har resurser att producera specialservicen själva. Specialservicen sköts i dessa fall ofta centraliserat av en samkommun eller via köptjänster. Backman påpekar emellertid att det saknas koordinering av servicen och att tillgången till service och innehållet i servicen varierar mycket beroende på serviceproducent.

Koske (enligt Backman, 2009, 6) fastställer att specialservicen skall stöda och underlätta trycket på basservicen. Vidare är det viktigt att trygga basservicen då man organiserar och utvecklar specialservicen och helst bör utvecklingen av bas- och specialservicen ske samtidigt. Tillgången på specialservice borde vara jämlik oberoende

av boningsort. Koske noterar också att specialkunnande och specialservice behövs när problemen är mångfacetterade och inte kan lösas med en åtgärd eller intervention. Problemen kräver ofta en längre tidsperiod av vård eller stöd för att kunna lära sig leva med problemet, t.ex. ett handikapp eller beroende.

### **3.3 Möjligheter till samarbete: värdkommuner och samkommuner**

Enligt ramlagen kan kommunerna anförtro de uppgifter som enligt ramlagen hör till samarbetsområdet till en värdkommun. Kommunerna inom samarbetsområdet inrättar i dessa fall ett gemensamt organ i form av en nämnd, direktion eller en kommitté. Enligt ramlagen grundar sig beslutsfattandet inom samarbetsområdet på invånarantalet i kommunerna som deltar, ifall man inte kommit överens om annat. Modellen bygger på att den personal som sköter de deltagande kommunernas uppgifter övergår till värdkommunen. Produktifiering av servicen och tillämpning av beställarutförarmodellen gör det lättare att styra ekonomin och kostnaderna blir mer genomskinliga. Modellen kallas också för centralkommun eller gemensam nämnd. (Lindroth, 2007a)

Ett annat alternativ att organisera servicen är att anförtro uppgifterna till en existerande samkommun, alternativt bilda en ny samkommun för skötseln av uppgifterna. En samkommun som bildas på ett samarbetsområde har ansvaret för ordnandet av primärvård och nära anslutna tjänster inom socialväsendet; samkommunen är således tillhandahållare (eller beställare) av service för medlemskommunerna. Samkommuner bildas genom att kommunerna ingår ett grundavtal, i vilket man kommer överens om hur samkommunens beslutsfattande ordnas. En samkommun är enligt kommunallagen en självständig juridisk person som är fristående från medlemskommunerna. En samkommun har som juridisk person rättshandlingsförmåga, vilket innebär att den kan förvärva rättigheter, ingå förbindelser och föra talan i domstolar och hos andra myndigheter. (Hagerlund, 2009a)

#### **3.3.1 Utmaningar för nya samarbetsområden**

I ramlagen om en kommun- och servicestrukturreform 5§ konstateras att en kommun skall bestå av en pendlingsregion eller någon annan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Enligt ramlagen 1§ skall man vid planeringen av samarbetsområden också beakta den svensk- och finskspråkiga befolkningens rättigheter att få service på sitt eget

modersmål. En samkommun är med stöd av språklagen tvåspråkig om medlemskommunerna har olika språk eller om åtminstone en av medlemskommunerna är tvåspråkig. I en värdkommun, där skötseln av samarbetsområdets uppgifter har överlåtits till en kommun och ett samarbetsorgan har inrättats, är skyldigheten inte lika omfattande för värdkommunen, om den är enspråkig. En tvåspråkig kommun som överlåter tillhandahållandet av tjänster till en enspråkig värdkommun har emellertid enligt språklagen skyldighet att försäkra sig om att värdkommunen kan tillhandahålla tjänster på båda språken och på det sättet trygga invånarnas rätt att använda sitt modersmål vid kontakter med myndigheter inom samarbetsområdet. (von Martens, 2007, 8-9)

I en utredning om förvaltningslösningars språkliga konsekvenser (Berg, Meriluoto, Sandberg och Sjöblom, 2010, 35) konstateras att kommun- och servicestrukturreformen har inneburit omfattande förändringar av social- och hälsovårdens strukturer. Förutom att samarbetsområdena har blivit färre och större så har också sättet att organisera samarbetet på ändrats. Författarna noterar att samkommunformen, som tidigare varit dominerande, har kompletterats av värdkommunmodeller och olika beställarutförarmodeller. I de svensk-och tvåspråkiga samarbetsområdena kvarstod år 2010 endast två samkommuner; Kustösterbottens samkommun (K5) och Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyöryhmä.

Stenvall (föreläsning 10.6.2010) konstaterar att kommunerna tvingats att företa betydande strukturförändringar i och med KSSR-processen. För en del kommuner har samarbetsområden kunnat skapas utan problem, medan andra kämpat för att hitta en lösning på samarbetsproblematiken. Stenvall noterar att en del samarbetsområden gått in för mycket komplicerade administrativa modeller, vilket försvårar implementeringen av modellen. Om samarbetsmodellen är otydlig är det betydligt svårare att få till stånd en förändring i organisationen, eftersom detta förutsätter en ändring av beteendemönster ända ner på gräsrotsnivå. En oklar huvudstruktur förorsakar osäkerhet bland dem som arbetar inom organisationen och leder lätt till motstånd bland dem som arbetar inom organisationen. Genom att redan från början sträva efter en så klar samarbetsmodell som möjligt kan man undvika problem längre fram.

Enligt Stenvall har speciellt begreppet anordnaransvar väckt diskussion i samband med KSSR-processen. Det finns många tolkningar om vad anordnaransvar innebär, men i

dess enklaste form innebär det att den som har anordnaransvar, det vill säga beställaren, måste se till att det finns service för kommuninvånarna på området. Det är också på beställarens ansvar att se till att kommuninvånarna inom samarbetsområdet har rätt till lika service, oberoende av hemkommun. Detta förutsätter att beställaren besitter information om servicebehovet och kunderna. I utvärderingsprogrammet ARTTU konstateras att asymmetrin gällande beställarnas, utförarnas och kundernas information är som störst inom hälsovårdstjänsterna, vilket i sin tur försvårar en demokratisk styrning av tjänsterna (Voipio-Pulkki, 2010).

En annan utmaning är också att utvecklingen inom social- och hälsovårdssektorn är öppen och att de samarbetsområden som skapas under KSSR-processen därmed borde vara så flexibla att de kan svara på ytterligare förändringar inom social- och hälsovårdssektorn. Det råder också oenighet om huruvida alla social- och hälsovårdstjänster bör överföras till samarbetsområdets ansvar eller om en del kunde förbli i kommunernas regi. Samarbetsområdets funktionalitet påverkas av misstro mellan medlemskommunerna, yrkesgrupperna samt ledningsgrupperna i de olika kommunerna. Detta resulterar i komplicerade och svårföljda samarbetsmodeller som i längden blir kostsamma för kommunerna. Ett lyckat samarbete förutsätter att medlemskommunerna är beredda att acceptera också sådana lösningar som inte nödvändigtvis är de bästa för den enskilda kommunen, men som främjar samarbetsområdet i sin helhet. Eftersom samarbetsområden består av flera parter krävs stor tillit mellan parterna för att synergieffekter skall uppstå. (Stenvall, föreläsning 10.6.2010). Beställaren måste vidare kunna se opartiskt på helheten och göra beställningen efter det verkliga behovet (Vaissi, föreläsning 10.6.2010).

Orsakerna till att det råder misstro mellan kommunerna inom samarbetsområdena är många. Stenvall konstaterar att strukturen för det politiska beslutsfattandet ändras då samarbetsområden skapas. Beslutsfattandet baseras mer än tidigare på förhandlingar och det är inte självklart att de förtroendevalda har lika stora möjligheter att påverka samkommunens verksamhet som i den egna kommunen. (Stenvall, föreläsning 10.6.2010). Det asymmetriska informationsflödet kan också försvåra tilliten mellan parterna, då beställaren inte känner till vad utföraren gör (Vaissi, föreläsning 10.6.2010). Dessutom innebär implementeringen av en ny modell också en förändring från den tidigare organisationsstrukturen och därför bör speciell uppmärksamhet fästas vid ledarskapets förmåga att leda förändringar samt vid personalens upplevelser och



önskemål. Att genomföra organisationsförändringar tar vanligtvis 3-5 år och skapandet av ett samarbetsområde är inget undantag. Trots att kommunerna långt har liknande uppgifter kan verksamhetskulturerna (t.ex. besluts- och ledarskapsrutiner) skilja sig avsevärt. Det krävs mycket energi av ledarskapet för att dels få till stånd en förändring och dels att sedan kunna leda förändringen i organisationen. Det är svårt att skapa engagemang på gräsrotsnivå och risken är att förändringen endast genomförs på administrativ nivå. Personalen måste inkluderas i förändringsprocessen för att organisationen som helhet skall kunna dra nytta av den. Att förändra organisationens verksamhetskultur är därmed en lång process. (Stenvall, föreläsning 10.6.2010)

\*\*\*

Syftet med denna undersökning är att utreda vilka faktorer som har påverkat reformprocessen inom samarbetsområdet. Den teoretiska utgångspunkten för studien presenteras i följande kapitel, där jag beskriver det institutionella perspektivet och de faktorer som kan påverka administrativa reformprocesser.

#### 4 Perspektiv på organisationsreformer och förändring

Alla institutioner genomgår förändring på ett eller annat sätt (North, enligt Cuvnevski, 2009, 10). *Förändringar*, det vill säga hur organisationsdragen förändras, sker hela tiden inom organisationer genom kontinuerliga, rutinmässiga aktiviteter, alternativt som stora omvälvningar efter att förutsättningarna byggts upp under en längre tid. (Christensen, Laegreid, Roness, & Rovik 2005, 152; Brunsson & Olsson, 1990, 16). Med *administrativa reformer* avses medvetna förändringar av organisationers former, deras strukturer, arbetsätt eller ideologier i avsikt att förbättra deras beteende och resultat. Gradvisa förbättringar eftersträvas genom att göra förändringar baserade på målmedvetna och målinriktade val. Organisationernas strukturer, processer och ideologier omformas för att organisationen skall kunna fungera mer målinriktat och effektivt (Brunsson & Olsen, 1990, 12). Reformprocessen kännetecknas också av kontinuerlig inläring; om resultatet inte motsvarar det avsedda kan man vidta korrigerande åtgärder. Hierarkiskt sett är organisationsreformer ledningens planerade försök att förändra organisationen. Reformen kan initieras samtidigt som det pågår förändringar på lägre nivåer inom organisationen med reformer kan också bli så kallade skrivbordsreformer, som inte genomförs i praktiken. (Christensen m.fl., 2005, 152)

Fokus i denna studie är initierandet och genomförandet (implementeringen) av en administrativ reform. Som teoretisk och begreppslig utgångspunkt för denna undersökning har jag valt Nils Brunsson och Johan Olsens verk "Makten att reformera. Intressen, institutioner och näringspolitik" (1990), som fokuserar på administrativa organisationsreformer i formella organisationer. Brunsson och Olsens syn på organisationen som en institution, som är beroende av den institutionella kontexten den befinner sig i, kompletterar den rationellt-instrumentella teorin. Enligt den rationellt-instrumentella teorin antar organisationen reformer som är användbara med tanke på organisationens egen överlevnad och framgång och fokus ligger på formella institutioner och hierarki (Brunsson och Olsen, 1993, 131).

Nedan redogör jag kort för huvuddragen i nyinstitutionell teori. Därefter redogör jag för de rationellt-instrumentella och institutionella perspektiven på organisationsförändringar.

#### **4.1 Nyinstitutionalism**

Den traditionella institutionalismen ansågs fram till 1950-talet vara den ledande diskursen inom organisationsforskning. Fokus låg på beskrivningar av hur de formella institutionerna inom offentlig förvaltning, så som formella regler, strukturer och lagar, påverkade de politiska processerna. Efter 1950-talet växte en annan betydande skola i form av behaviorismen fram. Inom behaviorismen reducerades institutionernas inverkan på policyprocessen och fokus lades istället på de individuella relationerna inom och över organisationsgränserna. Istället för att anta att de politiska utfallen är resultat av regler och strukturer förespråkades studier av det ”verkliga” livet och man utgick från att policyprocessen påverkas av individuella egenskaper såsom egenintresse och utilitarism.

Nyinstitutionalismen uppstod på 1980-talet som en följd av kritiken gentemot behaviorismens atomistiska förklaringar och dess tendens att förbise kontexten som aktörerna befinner sig i. Istället strävade man efter att på nytt fästa fokus vid hur institutionella arrangemang formar de politiska aktörernas beteende, makt och preferenser. (Bell, 2002) Syftet med nyinstitutionella teorier är att dels förklara sambandet mellan institutioner och beteende, dels hur institutioner uppstår och förändras. Nyinstitutionalismen lyfter därmed upp institutionernas betydelse i att förklara politiska och sociala fenomen. (Hall och Taylor, 1996, 936-957)

Vid studier av institutioner är det skäl att definiera vad som avses med begreppet institution. Inom den traditionella institutionalismen avsågs med institutioner regler som följs inom konkreta, formella organisationer och forskningen handlade i praktiken om beskrivningar av den offentliga förvaltningen och motsvarande styrsystem (Brunsson och Olsson, 1990, 1-4). Den amerikanske ekonomen Douglass C. North (1990, 3-4) definierar institutioner som spelregler eller begränsningar som formar människans beteende och växelverkan. Strukturerna upprätthålls genom politiska, sociala eller ekonomiska incitament, som därmed definierar och begränsar de handlingsalternativ individen kan välja mellan. North framför att institutioner kan vara såväl formella som informella. De formella institutionerna utgörs av politiska regler och ekonomiska begränsningar medan informella institutioner kan omfatta bland annat beteendesätt och -koder, attityder och praxis.

Inom nyinstitutionalismen har begreppet institution fått en bredare betydelse. Enligt Scott (2008, 48) är institutioner sociala strukturer som består av kulturella, kognitiva, normativa och regulativa element, som har utvecklats genom ett historiskt förlopp och som utmynnar i handlingsrutiner som skapar stabilitet och mening i samhället. Nyinstitutionalismen kännetecknas därmed av det ömsesidiga sociala och kulturella beroendet mellan organisationen och omgivningen. (Johansson, 2002, 26-29) Istället för att fästa sig vid organisationens tekniska och strukturella förutsättningar betonar man legitimitet och meningssammanhang. Organisationerna befinner sig i institutionella omgivningar och möter där socialt skapade normer för hur de borde vara utformade.

Istället för att endast fokusera på den enskilda individen som aktör så fäster man inom nyinstitutionalismen uppmärksamhet också vid de kollektiva handlingsrutinerna. Handlingsrutinerna upprätthålls av aktörer (t.ex. individen, organisationen) och överförs genom symboler, materiella resurser och beteende till andra aktörer genom en socialisationsprocess. När aktörerna har internaliserat rutinen skapas ett mönsterbeteende, genom vilket aktörerna reproducerar institutionen. Efter en tid tas institutionen och det påföljande mönsterbeteendet för givna, vilket innebär att andra (avvikande) tolkningar och handlingar utesluts. Aktören anses handla rationellt då han handlar i enlighet med institutionen, men är kanske inte medveten om att institutionen begränsar valmöjligheterna. (Brunsson och Olsen, 1990, 10-18)

Välutvecklade institutioner skapar således handlingskapacitet, eftersom institutionerna gör det lättare att samordna handlingar på ett effektivt sätt. Samtidigt kan institutionernas handlingsrutiner försvåra genomförandet av reformer. (Brunsson och Olsen, 1990, 10-18) Med andra ord formar institutionerna vem som påverkar beslutsfattandet och deras strategiska beteende. Organisationens formella struktur reflekterar förutom tekniska krav och resurser också regler, uppfattningar och överenskommelser som är inbäddade i omgivningen. Institutioner definierar därmed rättsliga, moraliska och kulturella gränser för beteende, men skapar också resurser och handling. (Brunsson & Olsen, 1990, 2-10; Scott, 2008, 48) Giddens och Sewell (enligt Scott, 2008, 49) betonar betydelsen av såväl materiella som mänskliga resurser – ifall regler och normer skall vara effektiva måste de också backas upp av makt och sanktioner. De som besitter makten måste å andra sidan söka acceptans och legitimitet från omgivningen för att utöva den (ibid; Christensen m.fl., 2005, 76).

Hall och Taylor (1996, 936) konstaterar att det inte finns en heltäckande nyinstitutionell teori utan begreppet nyinstitutionalism bör enligt dem främst betraktas som ett perspektiv, som har utvecklats som ett svar på den behavioristiska synen. De identifierar tre nyinstitutionella perspektiv: historisk, sociologisk och rationell valhandlingsteori. Inom historisk institutionalism definieras institutioner som formella eller informella procedurer, rutiner, normer och överenskommelser som är inbäddade i organisationens struktur eller styrelseform. Man betonar ständaktigheten i olika val och tendensen att hålla fast vid traditionell praxis och preferenser (path dependency). Historisk institutionalism fokuserar mer på att förklara varför institutioner består än på själva processen hur de blir till. Inom sociologisk institutionalism antas moderna institutioner istället avspegla kulturella värderingar i sina verksamhetsformer. Dessa har nödvändigtvis inte valts på grund av att de i sig själva skulle vara rationella eller de mest effektiva verktygen för att uppnå organisationens mål, utan de avspeglar mer specifik kulturell praxis. Inom sociologisk institutionalism antas individen fatta beslut baserat på rationella val, men institutionerna påverkar vad som anses socialt acceptabelt och därmed vilka alternativ som står till buds. Institutionerna utgörs förutom av formella organisationer också av symboler, kognitiva uppfattningar och moral, som skapar betydelse för individen.

Det rationella valhandlingsperspektivet betonar individens betydelse och ser på omorganisering och organisationsförändring som medvetna och avsiktliga val. Aktören antas ha särskilda preferenser som han genom rationellt handlande försöker uppnå. Fokus blir då på att aktörens egenintresse styr handlingarna så att aktören erhåller största möjliga nytta. Kollektiva valhandlingar ses som dilemman; om alla aktörer strävar efter att uppnå maximal nytta för egen del, leder det sannolikt till ett resultat som är suboptimalt för hela kollektivet. Alternativet kunde vara att istället uppnå ett resultat som visserligen är bättre för en enskild aktör, men som inte försämrar situationen för någon annan heller. Avsaknaden av institutionella arrangemang som garanterar att de övriga aktörerna också skulle sträva efter en sådan kollektiv lösning hindrar aktören från att fatta sådana beslut. Den rationella valhandlingsstrategin betonar därmed aktörens betydelse och ser på förändringsprocesser som resultat av medvetna, strategiska val. (Hall och Taylor, 1996, 945)

Även DiMaggio och Powell (1991) har studerat organisationsformer ur ett nyinstitutionellt perspektiv. De ser nyinstitutionalismen som en reaktion på den

rationella aktörsmodellen och betonar istället intresset för kognitiva och sociala förklaringar, som tar hänsyn till mer än enskilda individers och organisationers motiv. Fokus ligger därmed på själva institutionaliseringsprocessen. DiMaggio och Powell utgår från begreppet isomorfism och fastslår att organisationer antar liknande organisationsformer då de utsätts för tre olika slag av press eller inflytande från organisationer de är beroende av. Regulativ isomorfism baserar sig på både formell och informell press från olika organisationer, som organisationen är beroende av, och sker ofta genom politisk och statlig reglering. Normativ press härstammar från professioner och definierar vilka metoder och principer som kontrollerar att organisationen fungerar som den skall. Mimetisk press beaktar organisationernas kulturellt-kognitiva natur och baseras på att organisationen under tider av osäkerhet kopierar framgångsrika organisationsformer, som tas för givna, av andra organisationer. Brunsson och Olsen (1990, 33) konstaterar att färdiga normer som föreskriver lämpliga organisatoriska former gör att reformatörerna inte själva behöver avgöra vilken form som är den mest lämpliga för organisationen. Reformprocessen handlar då istället om att avbilda och imitera.

Scott (2005, 51) sammanfattar de regulativa, normativa och kulturellt-kognitiva systemen som ett kontinuum, där man går från politisk och statlig reglering till handlingar som tas för givna (tabell 2).

Tabell 1 Institutionalismens tre pelare enligt (Scott, 2005, 51; egen översättning)

<b>Teoretiskt element</b>	<b>Regulativt</b>	<b>Normativt</b>	<b>Kognitivt</b>
Bas för uppfyllelse	ändamålsenlighet	socialt tvång	tas för givna, delad förståelse
Bas för ordning	Reglerande regler	Bindande förväntningar	Grundläggande schema
Mekanism	tvingande	normativ	mimetisk
Logik	instrumentalitet	lämplighet	renlärighet
Indikatorer	regler, lagar, sanktioner	attestering, auktorisering	Gemensamma övertygelse, isomorfism, delad logik för handling
Effekt	Rädsla, skuld/oskuld	Skam/ära	Säkerhet/förvirring
Legitimitetsgrund	lagliga sanktioner	moralisk styrning	Förståelig, igenkännbar, kulturellt understödd

Institutionerna förvaltar mening, normer och föreställningar, och reformförsök och förändringar sker därför i en process som färgas av historia och kultur. Brunsson och Olsson (1990, 25) konstaterar att studier av reformförsök kan klargöra vem som har makt över opinionsbildningen och hur demokratisk opinionsbildningen är. Reformerna är utdragna processer och studier av dessa kräver därför en omfattande empiri, samt gärna också en omfattande kunskap om organisationens historia. Guy Peters (1999, 335) noterar att institutionell teori är bättre på att förklara händelser som inträffat än att förutspå förändringar innan de sker.

#### **4.2 Instrumentella förklaringar till reform**

Den traditionella institutionalismen kännetecknas främst av rationell-instrumentell teori, enligt vilken organisationen uppfattas som ett instrument, med vilket organisationsledningen kan uppnå klart definierade mål. Enligt denna teori skiljer sig formella organisationer från andra sociala organisationer genom två kännetecken: de är upprättade för att utföra vissa uppgifter och för att främja specifika mål och de har en formaliserad struktur som klargör den hierarkiska auktoritets- och arbetsfördelningen. För att förbättra organisationens resultat och beteende antas organisationsledningen (reformatörerna) ha auktoritet och makt att initiera och genomföra reformer på ett rationellt sätt. Enligt Brunsson och Olsen (1993, 191) innehåller reformidéen implicit tanken om att individer i ledande ställning i organisationen kan förändra organisationer. Detta innebär att reformatörerna antas ha rätt och makt att fatta auktoritativa, bindande beslut om att förändra organisationer och att de genom belöningar och sanktioner kan uppmuntra en viss typ av beteende och hindra andra.

Sett ur ett instrumentellt perspektiv antas organisationen acceptera reformer som avser att göra organisationen mer effektiv och som därmed förbättrar organisationens möjligheter till överlevnad och framgång. (Brunsson och Olsen, 1990, 131) Organisationsstrukturen utgör ett system som hjälper organisationen att nå de på förhand definierade målen. Den administrativa reformprocessen antas därmed leda till avsedda förändringar i organisationen; genom att styra beteende och resurser uppnår man målen på ett rationellt sätt och organisationsstrukturen uppfattas därmed vara resultatet av kontroll, rationalitet, ledarskap och auktoritet. Fokus blir då på hur man fattar riktiga beslut medan själva genomförandet av beslutade reformer antas vara relativt oproblematiskt. (ibid, 1993, 1-4)

### **4.3 Institutionella förklaringar till reform**

Brunsson och Olsen (1990) hävdar att det i praktiken är svårt för reformatörerna att besluta om och genomföra reformer, att uppnå de avsedda effekterna och att lära sig av tidigare reformer, eftersom reformatörernas valmöjligheter begränsas av kulturbestämda regler som tar sig uttryck i handlingsrutiner. Dessa rutiner avspeglar värderingar, intressen, uppfattningar, förväntningar och resurser, som i sin tur påverkar hur reformatörerna tolkar reformer och innebär att en del handlingsrutiner därför tas för givna. Enligt Brunsson och Olsen (1993, 192) kan reformer anses vara rutin i många stora organisationer och de hävdar att de till och med kan säga utgöra en väsentlig del av den moderna, formella organisationen.

Reformernas rutinartade karaktär begränsar tillsammans med de institutionella värderingarna reformatörernas friheter att initiera och genomföra reformer. Brunsson och Olsen (1993, 193) hävdar att organisationsreformer istället för att bevisa ledningens makt att styra förändringar i organisationer tvärtom är ett tecken på maktlöshet; den institutionella omgivningen organisationen befinner sig i tvingar organisationsledningen att initiera reformer, om organisationen inte motsvarar normen. Det krävs visserligen individer som driver reformen, men dessa kan bytas ut utan att reformens innehåll påverkas. Brunsson och Olsen argumenterar vidare för att en framgångsrik, planerad reform kräver ett top-down- perspektiv, där organisationens ledning försöker inpräglade reformidéen, det vill säga det nya handlingssättet, hos resten av organisationen och därmed få till stånd en förändring i de institutionaliserade värderingarna. En reform som utgår från ett bottom-up- perspektiv är enligt författarna nästan säkert dömt att misslyckas, eftersom en reform kräver ett tydligt mål som organisationen kan sträva efter att uppnå.

Brunsson och Olsen hävdar vidare att man kan anta att tolkningarna av och reaktionerna på reformkrav påverkas av i vilken utsträckning reformerna överensstämmer med organisationens institutionella identitet. Det är lätt att ta initiativ till en reform, men att besluta om den och sedan genomföra den är betydligt mer problematiskt. Brunsson och Olsen presenterar fem faktorer som underlättar påbörjandet och genomförandet av administrativa reformer i organisationer. Reformen måste vara enklare än organisationens nuvarande funktionssätt och ge klara ordnade idéer för verkligheten. Jönsson och Lundin (enligt Brunsson och Olsen, 1990, 31) noterar att enkla lösningar lättare får understöd och väcker mer entusiasm än komplicerade lösningar. Tydliga



reformidéer är därmed lättare att acceptera än beskrivningar av organisationernas komplexa verklighet, som ofta belastas av ineffektivitet och oklarheter. Brunsson och Olsen framför att reformer alltid baserar sig på förenklade, abstrakta principer, som inte kan ta hänsyn till alla faktorer i den verkliga omgivningen. Reformerna är inte fullständiga och uttömmande och lämnar därmed utrymme för tolkning för dem som skall genomföra reformer. Reformerna handlar också om abstrakta idéer och beskriver inte hur reformen skall genomföras konkret (1990, 97-98). Reformerna är vidare normativa i och med att de försöker skapa ordning där det tidigare saknats t.ex. genom lagstiftning som reglerar hur organisationsstrukturen bör se ut. För att initiera en reform krävs förutom ett konstaterat problem i organisationens sätt att fungera också en lösning, som framstår som bättre än de lösningar som är i bruk för tillfället. Reformerna är därmed framtidsorienterade och handlar mer om att utveckla idéer än omedelbar handling. Människors uppfattningar om framtiden har ofta större inflytande på beslutsfattande än det faktiska nuläget, och reformer kan därför motiveras genom att måla upp hotbilder för framtiden. (1990, 28) Reformerna föds därmed genom att presenteras som framtida lösningar på problem, vilket kan underlätta själva initierandet av reformen; det är lättare att få framtida organisationsformer att framstå som enklare än den komplexa verklighet organisationen befinner sig. Slutligen är reformerna ensidiga och utgår från en viss samling konsistenta värderingar och uppfattningar.

Reformer kan också vara upprepningar av tidigare reformer, vilket är ett tecken på glömska inom organisationen. Reformidéerna kan då vara motsatta den föregående reformen, men likadan som en tidigare reform, vars brister den senare reformen skulle åtgärda. Organisationsreformer underlättas därmed av att organisationen glömmet tidigare reformer, eller åtminstone dem som hade ett liknande innehåll. Glömska hjälper att få dem som skall reformeras att acceptera nya reformer, som fokuserar på framtiden istället. Mekanismer som gynnar organisatorisk glömska och därmed också reformer är personalomsättning, byte av organisationsledning och anlitanade av konsulter. (Brunsson och Olsen, 1990, 36)

Organiseringen av reformarbetet påverkar förloppet och utfallet av reformprocesserna. Christensen m.fl. (2005, 153) konstaterar att organiseringen skapar analys- och handlingskapacitet och att uppfattningar om en gemensam organisationsstruktur kan stå som grund för problem- och lösningsuppfattningar. Organiseringen av reformprocessen och den gemensamma organisationsstrukturen kan också ha föregåtts av köpslående och

kompromisser och därför kan reformprocesser skapa konflikter då möjligheten att förändra gamla konfliktmönster aktualiseras.

Eftersom reformidéer till sin natur är vaga och abstrakta kan det visa sig att de är svåra, eller till och med omöjliga, att implementera i praktiken. Enkla reformer får lätt understöd, men är svåra att genomföra. Reformers som bättre tar hänsyn till verklighetens komplexa natur är lättare att genomföra, men svårare att motivera och initiera. (Brunsson och Olsen, 1993, 113). Genomförandet kräver att också de som är föremål för reformen, det vill säga de som skall reformeras, sluter upp och stöder reformen. Vidare kan reformerna kräva samarbete mellan flera olika organisationer. Att ändra organisationsscheman och symboler kan vara svårt, men det är svårare att ändra beteende. De som skall reformeras kan göra motstånd mot reformerna för att de anser att reformen inte är den bästa för organisationen. Det kan också hända att de som skall reformeras har bättre insyn i hur organisationen fungerar och därför upplever att de har bättre kunskap om hur organisationen borde reformeras.

Brunsson och Olsen (1993, 121) konstaterar att implementationen av reformer kan försvåras på grund av olika orsaker. En orsak är att det tar tid att implementera organisationsreformer. Reformidén omsätts därmed inte i praxis genast, utan det sker under en så kallad implementeringsprocess. Ifall reformatörernas idéer hålls stabila under denna process uppstår vanligen inga problem och reformen kan implementeras så som tänkt. Men om reformatörernas idéer till exempel på grund av förändrade omständigheter ändras efter att reformen har initierats blir situationen mer komplex. För dem som skall implementera reformen kan det vara oklart om man skall implementera den första reformidéen eller idéer som reformatörerna senare förespråkar. Ifall man implementerar den ursprungliga reformen betyder det att reformatörerna själva inte kommer att vara nöjda med den då implementeringen är slutförd, eftersom man utvecklade idéerna sedan dess. Ifall man istället implementerar de nya idéerna så betyder det att den ursprungliga reformen inte blivit implementerad.

Dröjsmålet mellan idé och praxis är ett vanligt dilemma inom reformprocesser och reformidéer ger ofta upphov till nya idéer. För att kringgå detta dilemma kan det hända att de som skall implementera reformen försöker förutspå vilka nya idéer reformatörerna kommer att anamma och sedan försöker utveckla praxisen enligt dessa. Detta förutsätter emellertid att de som skall implementera klarar av strategiskt tänkande

på samma sätt som reformatörerna. Brunsson och Olsen konstaterar därför att den enklaste handlingen är att försöka övertyga reformatörerna om att de nya idéerna redan avspeglas i praxis. En annan följd av dröjsmålet mellan idé och praxis kan vara att reformatörerna kan vara frestade att företa reformer som är enkla att genomföra, till exempel genom att rita om organisationsscheman istället för att ändra attityder. Reformatörerna kan också vara frestade att implementera standardiserade modeller istället för att utveckla egna, även om de senare skulle ha bättre genomslagskraft i organisationen. Om reformidéerna är otydliga, vilket de ofta enligt Winberg (i Brunsson och Olsen, 1993, 120-126) är om de fötts som resultat på kompromisser, kan de som skall implementera dem tolka dem så att de långt motsvarar rådande praxis.

Reformatörerna strävar ofta också efter att förbättra sin relation till omgivningen genom att implementera reformer. Det kan hända att omgivningens attityder gentemot organisationen förändras redan då reformen initieras, även om den vid det skedet inte har implementerats i praktiken. Om målet med reformen är att förändra omgivningens attityder gentemot organisationen kan reformatörerna särskilja reformen från praxis. Reformatörerna kan då initiera nya reformer vid behov, oberoende av om den föregående reformen har implementerats eller ej. (Winberg, enligt Brunsson och Olsen, 1993, 120-126)

Ifall normerna och uppfattningarna inte motsvarar varandra kan det hända att organisationen försöker skapa två uppsättningar strukturer, processer och ideologier för att motsvara kraven. Den formella organisationen visas utåt och följer de krav som den institutionaliserade omgivningen ställer. I princip kan den formella strukturen lätt förändras till exempel genom ändringar i organisationsschemat och utåt sett ser då organisationen ut att ha antagit en ny struktur. Samtidigt kan organisationen använda en informell struktur som avspeglar hur organisationen verkligen fungerar. Processerna är ritualer som påverkar produktionen. Också dubbelmoral, olika ideologier för yttre och inre bruk, kan förekomma. Detta innebär att ledningen utåt presenterar mål för organisationen, vilka inte stämmer överens med de mål som förmedlas inom organisationen. (Brunsson & Olsen, 1990, 17-21). I tabell 2 presenteras en översikt över de rationellt-instrumentella och institutionella perspektiven.

Tabell 2 Översikt över rationell-instrumentell och nyinstitutionell teori (baserad på Brunsson & Olsen, 1990, 2-10)

Perspektiv	Idé	Institutionsutformning	Aktör	Nyckelord
<b>Rationell-instrumentell</b>	Reform resulterar i förändring. Organisationen är ett instrument för att uppnå mål.	Organisationsledningens syfte är att finna effektiva instrument att uppnå mål.	samhällsingegör (reformatör)	klara mål, design, genomförande, effektivitet, hierarki (top-down)
<b>Nyinstitutionell</b>	Reform resulterar inte alltid i förändring. Organisationer förändras också utan att reformer initierats.	Institutioner växer fram genom ett historiskt förlopp och en kulturell utveckling	organisationen som institution	preferenser, uppfattningar naturlig, spontan process (bottom-up)

#### 4.4 Teoretisk avgränsning och forskningens upplägg

Syftet med denna undersökning är att undersöka om reformprocessen inom samarbetsområdet K5 påverkats av rationellt-instrumentella eller institutionella faktorer. Detta undersöks utifrån temata samarbetsområdets egenskaper och beställarförärrarmodellens egenskaper. Nedan presenterar jag instrumentella och institutionella faktorer, som härletts ur den teoretiska referensramen. Genom att identifiera om dessa indikatorer förekommer i empirin diskuterar jag sedan om reformprocessen inom K5 bättre förklaras av rationell-instrumentell eller av institutionell teori.

Det instrumentella perspektivet utgår från att kommunerna vid valet av samarbetsområde och –modell sökt en lösning som uppfyller kriterier på rationalitet och effektivitet samt kommunernas egenintresse av att hållas självständiga. Om valet av samarbetsmodell följer en rationell-instrumentell logik antas kommunernas ekonomiska situation och förutsättningar ha påverkat valet av modell. Vidare antas reformprocessen ha organiserats som en top-down- process som bygger på tydligt formulerade målsättningar, hierarki och arbetsfördelning.

Det institutionella perspektivet utgår från att institutioner utformas i naturliga, spontana processer och att organisationernas handlingsrutiner påverkar vilka alternativ som anses möjliga att välja mellan. Reaktionerna på reformen antas vara beroende av i hur stor

grad reformen motsvarar medlemskommunernas institutionella identiteter och den institutionella omgivning de befinner sig i. Exempel på detta är att medlemskommunerna förklarar sitt beteende med hänvisning till kultur, traditioner och historia. Också omgivningen antas påverka kommunernas valmöjligheter genom yttre press att omforma organisationsstrukturen.

En sammanställning av de instrumentella och de institutionella faktorerna presenteras i tabell 3.

Tabell 3 Indikatorer för rationellt-instrumentella och institutionella förklaringar

Teoretiskt perspektiv	Tema	Indikator
<b>Rationellt-instrumentellt (top-down)</b>	Beställarutförarmodellens egenskaper	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kundorientering</li> <li>• bättre service (tydligare, snabbare serviceproduktion, produktutveckling)</li> <li>• effektivitet och kostnadsmedvetenhet</li> <li>• affärsmässigt ledarskap av serviceproduktion</li> <li>• strategiskt grepp i den politiska styrningen</li> </ul>
<b>Institutionellt (bottom-up)</b>	Samarbetsområdets egenskaper	<ul style="list-style-type: none"> <li>• språk</li> <li>• kultur</li> <li>• värderingar</li> <li>• tidigare samarbetstraditioner</li> <li>• lagstiftning</li> </ul>

## **5 Beställar-utförarkonceptet i teori och praktik**

I följande kapitel presenteras styrinstrumentet beställarutförarmodellen (BUM), som är fokus i denna studie. Kapitlet inleds med en beskrivning av styrinstrumentet och relevanta begrepp som hänför sig till den. Eftersom studiens syfte är att undersöka implementeringen av modellen inom en offentlig organisation beskriver jag också kort beställarutförarmodellens framväxt inom den offentliga sektorn i Finland.

### **5.1 Beställarutförarkonceptets uppkomst och tillämpning**

Beställarutförarkonceptet föddes inom ramen för New Public Management- doktrinen, inom vilken man strävar efter att effektivisera den offentliga sektorn genom decentralisering, införande av marknadsmekanismer, betoning på kundperspektiv samt styrning baserat på prestationer och resultat. I dess enklaste form innebär BUM en särskiljning av rollerna som beställare och producent.

Med beställar-utförarkonceptet eftersträvas framför allt:

- 1) kundorientering
- 2) serviceproduktion som reagerar bättre och snabbare
- 3) kontinuerlig produktutveckling och utvärdering av serviceprodukterna
- 4) kostnadsmedvetenhet och -effektivitet vid tillhandahållandet av tjänster
- 5) ett affärsmässigt grepp i ledningen av serviceproduktion i egen regi
- 6) ett strategiskt grepp i den politiska styrningen

(Pauni, 2011, 8)

Kallio noterar (enligt Stenvall & Airaksinen, 2009, 85) att beställar-utförarmodellen förändrar tidigare hierarkiska strukturer och att modellen i dess enklaste form delar organisationen i två delar, där ena parten fungerar som beställare av tjänster som den andra parten producerar. Också andra än kommunens egna enheter kan fungera som producenter. Det finns mycket forskning gällande beställar-utförarmodellen och den avtalsenlighet och konkurrensutsättning som förknippas med modellen, men forskningsdiskursen har inte strukturerats närmare (Stenvall & Airaksinen, 2009, 85). Författarna identifierar sex perspektiv på beställar-utförarmodellen: aktörskap, avtalsenlighet, kostnad, kompetens, professionalitet och marknad.

Det är vanligt att beställar-utförarmodellen betraktas ur *aktörsperspektiv* med utgångspunkt i principal-agentteorin. Enligt denna teori är serviceproducenten en agent som producerar tjänster enligt principalens, d.v.s. beställarens villkor. Man antar att båda parterna fungerar rationellt och försöker maximera sina fördelar, vilket bl.a. påverkar förhandlingssituationen. Principalens och agentens målsättningar är nödvändigtvis inte likartade, vilket innebär att de aktörer som deltar i förhandlingarna kan sträva efter att förbättra sina egna möjligheter på andras bekostnad. Pauni m.fl. (2011, 17) konstaterar att beställaren och utföraren borde verka för kommunens (samkommunens) bästa och att de därmed har ett gemensamt intresse. Ibland kan det emellertid förekomma konflikter, då beställaren vill få valuta för pengarna och producenten vill uppnå största möjliga ekonomiska vinst. I sådana fall är det viktigt att ägarledningen har tillförlitliga verksamhetsformer för att lösa sådana konflikter.

Ett annat populärt perspektiv är *avtalsenligheten* som verksamhetsmetod för modellen, med andra ord hur ingående avtalen kan reglera verksamheten, hur växelverkan mellan parterna tar sig uttryck i samband med uppgörande av avtal samt om avtalspraxisen i sig självt förorsakar kostnader. (Stenvall & Airaksinen, 2009, 85). Pauni m.fl. (2011, 17) gör skillnad mellan en ”inre” beställar-utförarmodell då beställaren och producenten hör till samma koncern, och en ”yttre” modell för dem som inte gör det. I den inre modellen styrs verksamheten med kontrakt mellan beställaren och producenten och relationen baserar sig på kompanjonskap framom konkurrens.

Modellen har också granskats ur *kostnadsperspektiv*, då man försökt avgöra i vilken mån det är möjligt att uppnå kostnadsinbesparingar med hjälp av modellen. Dessa bottnar i hänvisningar till internationell forskning som påvisat att den effektivitet som man antagit att hör ihop med beställar-utförarmodellen visat sig vara mindre än förväntat. Det konstateras emellertid att det är svårt att avläsa resultaten rakt av, eftersom följderna av modellen är indirekta.

Det fjärde perspektivet handlar om *kompetens* som modellen förutsätter att beställaren och producenten besitter. Beställaren måste ha kunskap om anskaffningar och uppgörande av avtal samt handha offerter och konkurrensutsättning. Detta innebär bl.a. kompetens att kunna produktifiera tjänsterna som skall vara grund i offertförandet. Därtill skall beställaren kunna avläsa servicebehovet, det vill säga vilket slag av service som användaren (kommuninvånaren) behöver. Beställaren måste ha insikt i

serviceproduktionen som helhet så att olika slag av service skapar strukturer som stöder varandra. (Stenvall & Airaksinen, 2009, 85). Producenten fungerar så självständigt som möjligt och agerar enligt den beställning beställaren förmedlar (Stenvall, föreläsning 10.6.2010). För producentens del handlar kompetens främst om att kunna producera tjänster med hög kvalitet och effektivitet enligt villkoren i avtalet. Därtill förväntas innovation i utvecklingen av produktionen av tjänster. (Stenvall & Airaksinen, 2009, 85)

*Professionalitetsperspektivet* undersöker hur modellen inverkar på olika sektorer samt hur den passar in på olika förvaltningssektorer. Slutligen kan modellen betraktas ur ett *marknadsperspektiv*, eftersom modellen ofta skapar rum för outsourcing och skapande av servicemarknader. Beställar-utförarmodellen förutsätter äkta konkurrens mellan serviceproducenterna samt att kommunen för att effektivisera sin serviceproduktion skapar låtsasmarknader där det inte finns tillgång till äkta konkurrens. Detta kan göras genom att decentralisera organisationsformen och skapa självständiga, mindre ekonomiska enheter (Niskanen och Salminen, 1996, 23). Beställar-utförarmodellen skapar också rum för flera serviceproducenter och ger därmed beställaren en möjlighet att diversifiera produktionen av offentligt finansierad service genom anlitan av föreningar och företag. Karppi och Haveri (enligt Stenvall & Airaksinen, 2009, 86) undrar om beställar-utförarmodellen för offentliga sektorn i riktning mot en alltmer marknadslig helhet eller om den tvärtom förstärker offentliga sektorns grepp om föreningarna och företagen, av vilka den beställer service.

Beställarutförarkonceptet kan tillämpas på olika sätt och bara i Finland har man kunnat identifiera 35 olika beställarutförarmodeller. Mellan olika samarbetsområden finns t.ex. skillnader i på vilket sätt beställarsidan har avskilts från produktionen. (Stenvall 2010; Pauni m.fl., 2010, 12). Fokus på tillämpningarna i Finland har varit på hur avtalsenligheten har förverkligats. I Social-och hälsovårdsministeriets enkät (Berg m.fl., 2010, 70) framgår att beställar-utförarmodellen är mindre vanlig i Svenskfinland än i resten av landet. Av de svensk-och tvåspråkiga kommunerna är den mest tillämpad i kommuner med mindre än 5000 invånare och den används mer i Österbotten än i andra delar av landet. Beställar-utförarmodellen är också vanligare i kommuner med stor svenskspråkig majoritet samt i sådana kommuner som inte berörs av kommunsammanslagningar i KSSR-processen. Liksom Berg m.fl. konstaterar (2010,



70) ger resultaten endast en indikation om hur läget är, eftersom kommunerna har uppfattat modellen och dess begrepp på olika sätt.

Av kommunerna som deltog i THL:s mellanutvärdering (Kokko m.fl., 2009, 5) uppgav 38 % att de gått in för användningen av beställar-utförarmodellen som grund för organisering av servicen. I en närmare analys framgick att elva kommuner inom den egna förvaltningen separerat beställarfunktionen från produktionen. De övriga kommunerna avsåg med modellen olika sätt att organisera förhållandet mellan kommunen och utomstående serviceproducenter, alternativt förvaltningen inom samarbetsområdet. (Kokko m.fl, 2009, 5)

## **5.2 Utmaningar vid tillämpningen av beställar-utförarmodellen**

Implementeringen av beställar-utförarmodellen skapar utmaningar för samarbetsområden. Jari Stenvall (föreläsning 10.6.2010) betonar att det är viktigt att målsättningarna man vill uppnå med modellen är tydligt formulerade, eftersom implementeringen annars försvåras. Målsättningarna bör utformas med hänsyn till samarbetsområdets unika egenskaper men ändå göras så enkla som möjligt. Styrningen genom avtal är central, men innehållet i avtalen kan variera mycket och baserar sig på förhandlingar mellan beställare och producent. Modellen kräver produktifiering av servicen för att avtalen skall bli så tydliga som möjligt och beställningen konkret. Stenvall påpekar att det är svårt att redan från början skriva ett heltäckande avtal och att de ofta blir för allmänna. Att kartlägga behovet kräver också resurser, vilka beställaren kanske inte alltid har till sitt förfogande. (Vaissi, föreläsning, 10.6.2010).

Uppgiftsfördelningen mellan parterna kan vara otydlig och borde ständigt ses över. Vem som ansvarar för att utveckla verksamheten är till exempel ofta oklart, vilket kan leda till att denna uppgift glöms bort. Det kan också hända att producenterna fortsätter enligt gammal vana med uppgifter som enligt den nya modellen egentligen skulle höra till beställaren såsom statistikföring och uppbäring av avgifter. Stenvall konstaterar att modellen förutsätter att all verksamhet i princip sköts genom avtalsstyrningen, också då servicebehovet har kartlagts fel och behovet därmed överstiger beställningen. Beställaren borde då definiera det överstigande behovet och göra en beställning till producenten istället för att till exempel genom tilläggsbudget åtgärda behovet. Vaissi

påpekar att producenten, enligt modellen, inte kan producera tjänster utan en beställning (föreläsning 10.6.2010).

Det finns en spänning mellan beställar- och producentrollerna; å ena sidan kan producenten upplevas vara för självständig då den förverkligar produktionen på eget sätt, men å andra sidan kan beställaren blanda sig för mycket i producentens verksamhet. Det kan bero på att beställaren vill veta så mycket som möjligt om verksamheten för att kunna försvara sig ifall kritik framförs offentligt. Det kan också vara oklart vem som har ansvaret för produktionens effektivitet, som dessutom är svår att mäta inom social- och hälsovårdssektorn. Implementeringen av beställarutförarmodellen inom offentlig sektor kan vidare påvisa brister i kommunernas egen verksamhet, till exempel olönsam produktion av tjänster. Kommunens egen verksamhet kan till och med upphöra helt, vilket kan försämra ”vi-andan” bland kommunens anställda. (Vaissi, föreläsning 10.6.2010).

I och med att beställaren kan beställa service dels av egna producenter, dels av privata och tredje sektorn, bör man ta ställning till om kraven på verksamheten är de samma för utomstående serviceproducenter som för egna. Helhetsstyrningen kan också försvåras på grund av många olika producenter. Man bör också ta hänsyn till att flera parter kan vara involverade i modellen, så som medlemskommuners fullmäktige och utomstående producenter. Beställarens måste därför fungera som förverkligare av samarbetet. (Stenvall, föreläsning 10.6.2010)

## 6 Samarbetsområdet Kust-Österbotten

Samkommunen Kust-Österbottens samkommun för social- och primärhälsovård (hädanefter K5) skapades som en följd av de krav på effektivare strukturer för organiseringen av social- och hälsovårdstjänster som uppställdes i ramlagen. I augusti 2008 undertecknades grundavtalet och verksamheten inleddes i januari 2009. Samkommunen består av de österbottniska kommunerna Kaskö, Korsnäs, Kristinestad, Malax och Närpes och dess verksamhetsområde är social- och hälsovårdssektorn.

*Kaskö* stad skapades år 1785 och har idag drygt 1500 invånare, varav ca 70 % har finska som modersmål. Kommunen *Korsnäs* uppstod år 1887 genom avskiljning från Närpes. Kommunen har cirka 2240 invånare och är enspråkigt svensk. (Korsnäs kommun, 2010). *Malax kommun* hade i slutet av år 2009 drygt 5600 invånare, varav ca 87 % var svenskspråkiga och ca 10 % finskspråkiga. I *Kristinestad* bor ca 7250 invånare och av dessa har 56,6 procent svenska och 42,2 procent finska som modersmål. *Närpes* socken går tillbaka till början av 1300-talet, men det var år 1867 som kommunalförvaltningen upprättades. Staden är med 9500 invånare den största bland medlemskommunerna. Av invånarna har ca 88 % svenska som modersmål medan drygt 6 % har finska som modersmål. Av medlemskommunerna är Kristinestad och Malax tvåspråkiga med svensk majoritet medan Kaskö är tvåspråkigt med finsk majoritet. Närpes och Korsnäs är enspråkigt svenska kommuner. Sammanlagt omfattar samarbetsområdet ca 26 000 invånare. Malax är en skärgårdskommun i enlighet med lagen om främjande av skärgårdens utveckling och Närpes är en kommun med skärgårdsdel (Finansministeriet, 2012, 90).

Som framgår i tabell 4 är Svenska Folkpartiet största parti i alla medlemskommuner förutom i Kaskö, där majoriteten stöder Socialdemokraterna.

Tabell 4 Resultat från kommunalvalet 2008.

Väljarstödet för partierna (%)									
	Totalt	SAML	SDP	CENT	GRÖNA	VÄNST	SAF	SFP	KD
Kaskö	100	15,5	37,8	-	9,2	10,9	-	26,6	-
Korsnäs	100	-	3,7	-	-	-	-	96,3	-
Kristinestad	100	24,7	5,3	13,6	-	3,1	-	51,4	2
Malax	100	-	14,2	14,2	-	-	-	65,9	5,7
Närpes	100	-	-	3,3	-	-	-	92	4,7

Medlemskommunerna inom samkommunen K5 hör till landskapet Österbotten och är också medlemmar i Österbottens förbund samt Vasa sjukvårdsdistrikt (Österbottens förbund, 2010). Medlemskommunerna deltar eller har deltagit i flera nationella och regionala utvecklingsprojekt såsom KASTE-familjeprojektet i Österbotten 2009-2011, Äldrekaste i Österbotten, Doctagon telecare pilotprojektet och utvärderingsprojektet ”Gemensam social- och hälsovårdsservice - samarbete, samverkan, framgång? - Utvärdering av en process”. ([www.kfem.fi](http://www.kfem.fi))



Figur 2 Karta över samarbetsområdet K5.  
([www.kfem.fi](http://www.kfem.fi))

### 6.1 Kommunalekonomin och befolkningsstrukturen inom K5

I Finansministeriets rapport (2012, 85) konstateras att landskapet Österbotten kännetecknas av glest befolkade områden, skärgård, en oregelbunden kustlinje och typiska österbottniska åar. Landskapet kännetecknas också av tvåspråkighet och har såväl enspråkigt svenska, enspråkigt finska som tvåspråkiga kommuner. Malax och Korsnäs utgör tillsammans med Korsholm, Vörå och Vasa regionkommunen Vasa, som sammanlagt har ett befolkningsunderlag på ca 93000 invånare. Till Vasa pendlar över 30 % av invånarna i Malax och över 14 % av invånarna i Korsnäs. Kaskö, Kristinestad och Närpes utgör regionkommunen Sydösterbotten och befolkningsunderlaget uppgår till ca 18000 invånare. Till Närpes pendlar 17 % av invånarna i Kaskö och 10 % av invånarna i Kristinestad. Kaskö och Närpes har högre självförsörjningsgrad gällande arbetsplatser än landet i genomsnitt. År 2008 drabbades Kaskö emellertid av stor arbetslöshet efter att fabriken Metsäbotnia lades ner. Statsrådet godkände år 2009 Kaskö stads ansökan om status som område med akuta strukturomvandlingsproblem. För att förebygga långtidsarbetslöshet beviljades staden 31 miljoner för närings- och arbetspolitiska insatser. (Arbets- och näringsministeriet, 2011, 100).

I Finansministeriets prognos (2012, 91) konstateras att alla medlemskommuner i K5 har ett ekonomiskt svängrum på grund av ackumulerade överskott. Kaskö har det högsta ekonomiska överskottet i landet (8794 euro/invånare) vilket ger staden ett mycket gott svängrum. Vidare konstateras att statsandelarna står för över 40 % av inkomstbasen i Korsnäs, vilket utgör en ”betydande riskfaktor” eftersom staten planerar nedskärningar i statsandelssystemet. Också i Kristinestad, Malax och Närpes är statsandelarnas andel av inkomstbasen nästan 40 %. Däremot utgör statsandelarna endast 1,4 % av inkomstbasen i Kaskö.

Enligt Finansministeriets prognos (2012, 90-92) har landskapet Österbotten en växande befolkning och kommer år 2030 att ha ca 8,5 %, eller 150000 mera invånare än år 2011. Befolkningen antas däremot minska med över 10 % i både Närpes och Kristinestad. I alla kommuner i landskapet kommer andelen personer som är över 75 år att växa, vilket förorsakar en förhöjd försörjningskvot i alla medlemskommuner (tabell 5).

Tabell 5      Översikt över det ekonomiska läget i medlemskommunerna.

	<b>Kaskö</b>	<b>Korsnäs</b>	<b>Kristinestad</b>	<b>Malax</b>	<b>Närpes</b>
Skattesats (%)	20,0	19,8	20,0	19,8	20,0
Arbetslöshetsgrad (%) *	15,1	4,1	6,4	4,9	3,3
Försörjningskvot 2010**	55,0	61,7	61,6	63,3	64,5
Beräknad försörjningskvot år 2030**	125,0	72,4	116,2	80,0	81,1

\*Arbets- och näringsministeriet, 2011.

\*\*Statsrådets kansli, 2012

Befolkningsstrukturen kommer enligt Finansministeriets prognos (2012, 90-92) att påverkas mest i Kaskö och Kristinestad, eftersom de äldres andel av befolkningen i dessa städer förväntas växa medan antalet nyfödda samtidigt minskar i dessa städer. Detta innebär att städerna inte kommer att kunna svara för sin basservice själva. Trycket att höja skatterna är högst bland annat i Korsnäs och Kaskö.

## 6.2 Tidigare samarbete mellan medlemskommunerna inom K5

Redan före inrättandet av samkommunen K5 förekom ett visst mått av samarbete mellan medlemskommunerna (se tabell 6).

Tabell 6 Samarbete inom social- och hälsovård mellan medlemskommunerna före skapandet av samkommunen K5

	Kaskö	Korsnäs	Kristinestad	Malax	Närpes	Andra än K5-kommuner
Kaskö			●●		●	●
Korsnäs				●	●	●
Kristinestad	●		●		●	●●
Malax		●●			●	
Närpes	●	●	●●	●		●

- socialvård
- hälsovård
- specialsjukvård

Samarbetet mellan Malax och Korsnäs kommuner sträcker sig långt tillbaka och täcker bl.a. serviceproduktionen inom bildningsväsendet, bildningsförvaltningen, hälsovården, arbetarskyddet och medborgarinstitutet. För att utveckla samarbetet mellan Malax och Korsnäs har en gemensam samarbetsnämnd skapats. Kommunerna upprätthöll också tillsammans samkommunen Malax-Korsnäs hälsovårdscentral. Malax och Korsnäs har också från år 2009 en gemensam vård- och omsorgsnämnd till den del som berör gemensamma hälsovårdsärenden. (Korsnäs kommunfullmäktige, 2010, 15 §).

Kaskö, Kristinestad och Närpes ingår i Samarbetsdelegationen för Sydösterbotten, vars uppgift är att utveckla samarbetet mellan de tre kommunerna. Kaskö har vidare ett omfattande samarbete med Närpes stad och städerna upprätthöll tidigare Närpes hälsovårdscentralens samkommun. Kaskö anlitate i första hand Satakunda sjukvårdsdistrikt för specialsjukvård som den finska delen av befolkningen behövde. (Kokko, 2007, 6) Närpes hade också ett samarbete med Malax-Korsnäs

hälsovårdscentral. Kaskö, Kristinestad och Närpes anlidade främst Bottenhavets sjukhus, som var placerat i Kristinestad, för invånarnas specialistsjukvård<sup>1</sup>. Kaskö har också samarbete som sträcker sig över regiongränserna till södra Österbotten, t.ex. då det gäller utbildning på andra stadiet, avfallshantering samt infrastruktur. Arbetskraft från kommunerna i Syd-Österbotten pendlar också dagligen till Kaskö. (ibid, 4) Hälsovården i Kristinestad tillhandahölls tidigare av samkommunen för hälsocentralen i Kristinestad-Bötom. Befolkningen var van vid att anlita sjukvårdsdistriktets tjänster vid Bottenhavets sjukhus, ett fenomen som enligt Simo Kokko m.fl. (2007, 27) är vanligt inom så kallade kretssjukhusområden.

### **6.3 KSSR-processen inom K5-området**

#### **6.3.1.1 Kaskö**

Under KSSR-processen utredde Kaskö ett eventuellt samarbete med kommunerna i Suupohja-regionen, d.v.s. Kaskö, Kristinestad, Teuva, Storå, Bötom och Kauhajoki. Tanken var då att den svenskspråkiga servicen skulle ordnas som köptjänster av Närpes, Kristinestad, Malax och Korsnäs samt att specialistsjukvård skulle tillhandahållas av Satakunda sjukvårdsdistrikt. Samarbetet med Suupohja-regionen var avsett att täcka primärhälsovården och socialvården. (Kaskö SFGE 45 §/2007)

Kaskö erbjöds möjligheten att delta i Vasa stads och Korsholm kommuns utredning om samarbete eller samgång mellan kommunerna Vasa, Korsholm, Kristinestad, Närpes och Kaskö. Vidare inbjöds kommunerna att delta i samarbete kring miljöhälsovården med kommunerna kring Korsholm. Kommunen konstaterade ändå att den endast var intresserad av fördjupat samarbete med nämnda kommuner, och önskade således fortsätta som självständig kommun. (Kaskö SFGE 45 §/2007).

Kaskö utredde emellertid också samarbete med kommunerna Närpes, Malax, Korsnäs och Kristinestad, vilka senare kom att ingå avtal om upprättande av samkommunen K5. Också detta samarbete byggde på organiseringen av primärhälsovård och uppgifter i nära anslutning till primärvården inom socialväsendet. För den finskspråkiga

---

<sup>1</sup> Kristinestad har köpt Bottenhavets sjukhus av Vasa sjukvårdsdistrikt. Avsikten med köpet var att ordna utrymmen för ett heltäckande "hälsokampus" samt för att underlätta arbetsfördelningen mellan medlemskommunerna inom K5. Vasa sjukvårdsdistrikt har också förbundit sig att ha verksamhet vid sjukhuset åtminstone 10 år framåt. (Kristinestads fullmäktigeprotokoll 4/2010, 46 §)

befolkningens del skulle specialsjukvård tillhandahållas av Satakunda sjukvårdsdistrikt. (Kaskö SFGE 45 §/2007).

### **6.3.1.2 Korsnäs**

Korsnäs har deltagit i en utredning för samordning av hälsovården tillsammans med Korsholm, Malax, Vörå, Oravais och Maxmo. Kommunfullmäktige godkände till och med ett förslag om att en gemensam hälsovårdscentral för de nämnda kommunerna skapas och att denna i ett senare skede kompletteras med uppgifter inom socialvården. (Korsnäs KFGGE, 61 §, 92 §/2007)

Korsnäs utredde också hösten 2008 i enlighet med KSSR-processen en eventuell samgång med Malax. Utredningen gjordes av revisionsbolaget Auditor Utveckling Ab och visade att kommunerna genom en sammanslagning får en möjlighet att dämpa kostnadsutvecklingen inom området. Vidare skulle en sammanslagning möjliggöra användning av statens samgångsunderstöd för att stärka ekonomin. (Korsnäs KFGGE §15/01.02.2010)

Specialforskare Kjell Herberts (2003) har klarlagt attityder om samgång bland befolkningen i både Korsnäs och Malax. Enligt undersökningen, som riktades till alla röstberättigade samt högstadieeleverna i de båda kommunerna, skulle 2/3 av invånarna i Korsnäs se att kommunen fortsätter som självständig kommun. Endast drygt 30 % av invånarna förespråkade en samgång mellan Malax och Korsnäs. Samtidigt konstateras emellertid att samgång eventuellt kan bli aktuellt i framtiden. Drygt 40 % av invånarna i Korsnäs föredrar en samlingsorientering norrut (den s.k. K6-regionen med Vasa-Korsholm-Lillkyro-Malax-Korsnäs) medan endast ca 18 % förespråkar orientering söderut, mot K5-området. Beaktansvärt är också att en betydande andel (44-47 %) av befolkningen i de båda kommunerna uttryckligen motsätter sig en orientering söderut, mot K5-området. Största delen av Korsnäsborna föredrar starka svenskspråkiga storkommuner, medan finskspråkiga i allmänhet är mer positiva till samgång. (Herberts, 2009). Korsnäs kommun, i vilken andelen svenskspråkiga är bland de högsta i världen, har genom kommunfullmäktige inför samlingsförhandlingarna fört fram att förvaltnings språket inom samkommunen borde vara svenska (Korsnäs KFGGE 32 §/2007).

Korsnäs deltog också i Vasaregionens utredning om samgång alternativt samarbete, som omfattade Vasa, Korsholm, Lillkyro, Vörå-Maxmo, Oravais, Malax, Korsnäs, Närpes



och Kristinestad. Utredningen gjordes av specialforskarna Siv Sandberg och Anita Niemi-Iilahti, som presenterade tre handlingslinjer för den framtida kommunstrukturen: utökat kommunalt samarbete, kommunsammanslagningar i små steg (fyra kommuner) eller en stor kommunsammanslagning (två kommuner). Samarbetsnämnden för Malax-Korsnäs förordade att kommunerna skulle följa handlingslinje ett om utökat kommunalt samarbete, vilket också godkändes av kommunfullmäktige. (Korsnäs KFGE 16 §/2010)

#### **6.3.1.3 Kristinestad**

Kristinestad utredde inledningsvis möjligheterna att skapa ett samarbete med städerna Kauhajoki och Kaskö samt kommunerna Teuva, Storå och Bötom. Också i Kristinestad hade man fattat beslut om att förbli självständiga och värdkommun ansågs inte heller här vara ett alternativ. Istället planerade man samarbete i form av en affärsverkssamkommun, som skulle ta över uppgifterna inom grundtrygghet, miljöhälsovård, miljöskydd och veterinärvård. Samarbetsområdet skulle omfatta en befolkning på 33 000 personer och tanken var att Kaskö och Kristinestad skulle ansvara för service på svenska och att man på sätt skulle kunna garantera tvåspråkig service. Vid sidan om följde man också med utredningsprocesserna i Närpes och Kaskö. Bötom kommun erbjöds också möjlighet att delta i förhandlingarna om samarbete med Närpes, Kaskö och Kristinestad, men valde att avstå. (Kristinestad Sst 252 §/2007)

#### **6.3.1.4 Malax**

Malax kommun beslöt år 2006 att delta i utredningen om förutsättningarna för att skapa av en gemensam hälsovårdscentral för kommunerna Korsholm, Malax, Korsnäs, Vörå-Maxmo och Oravais. Kommunen inbjöds också att delta i Vasaregionens utredningar om samordning och utveckling av servicen. I kommunstyrelsens protokoll (Malax Kst 53 §/2007) betonar kommunstyrelsen att Malax kommun ”enligt tidigare utlåtanden och beslut” endast deltar i utredningar om samarbete. Kommunen fattade därpå beslut om att endast delta i de utredningar, som var obligatoriska enligt ramlagen.

I Herberts (2009) kartläggning av Malax- och Korsnäsbornas attityder gentemot en sammanslagning förespråkade drygt 60 % av de svarande i Malax en samgång med Korsholm. I Malax föredrog drygt 60 % ett samarbete med Vasaregionen framom orienteringen söderut mot K5-området, som har ett understöd på ca 11 %. Liksom ovan konstaterades, motsatte sig en betydande andel (44-47 %) av befolkningen i Malax orienteringen söderut, mot K5-området. Den finskspråkiga delen av befolkningen i

Malax föredrog en samgång med Vasaregionen och intresset för orienteringen söderut var svagt. (Herberts, 2009)

### **6.3.1.5 Närpes**

Närpes stad har deltagit i två utredningar som en följd av KSSR-reformen. Den första gjordes av Simo Kokko (2007) på Stakes och omfattade regionkommunen Sydösterbotten med Kaskö, Kristinestad och Närpes. Kokko presenterade tre möjliga modeller: en modell där den nya samkommunen blir främst en beställare, en "traditionell" modell för samkommun för primärvård med tillägg av några uppgifter från socialväsendet samt en vittomfattande samkommun som täcker hela social- och hälsovården på primärnivå i de tre städerna.

Enligt Kokkos utredning skulle samarbetsområdet omfatta drygt 17.000 invånare och den svenskspråkiga andelen av befolkningen utgöra ca 91 %. Regionen Sydösterbotten omfattar kommunerna söder om Vasa inom Österbottens landskap och skulle därmed enligt Kokko utgöra ett geografiskt enhetligt område. Kokko noterade också att servicestrukturen inom primärhälsovården och inom de uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården vid tillfället för utredningen var likartad i kommunerna. Sådan service som inte hade kunnat produceras i kommunerna eller i samarbetsområdet hade i första hand skötts i samarbete med eller genom upphandling i Vasaregionen, till exempel inom Vasa sjukvårdsdistrikt. Samarbetsområdet Sydregionen skulle enligt planen samarbeta med Korsholm, Vörå-Maxmo och Oravais i hälso- och socialvårdsfrågor. Kaskö och Kristinestad skulle ges möjlighet att förhandla om att ansluta sig till samarbetsområdet. (Kokko m.fl., 2007)

Närpes stad deltog också i utredningen av samarbete med de s.k. K6-kommunerna d.v.s. Korsholm, Korsnäs, Malax, Närpes, Oravais och Vörå-Maxmo. Ett förslag framställdes gällande skapande av en gemensam hälsovårdscentral för kommunerna, antingen genom en samkommun med Korsholm som hemort eller som ett samarbetsområde enligt värdkommunmodellen med Korsholm som värdkommun. I fullmäktiges protokoll konstateras att inriktningen norrut hade "betydande sympatier" i Närpes och att alternativet därför bör "hållas levande tills viljan till ett förutsättningslöst samarbete inom regionkommunen klargjorts". (Närpes SFGE, 45 §/2006)

#### 6.4 Samkommunens uppgifter och organisation

Samkommunen K5:s uppgift är att i enlighet med grundavtalet garantera att invånarna erhåller lagstadgad primärhälsovård och socialvård. Samkommunens uppgift är att anordna primärhälsovården i enlighet med lagen om folkhälsoarbetet (66/72) för medlemskommunerna och därtill att för Korsnäs, Kristinestad, Malax och Närpes anordna socialvården i enlighet med socialvårdslagen (710/82). Avsikten i grundavtalet var att medlemskommunerna skulle integrera social- och hälsovården inom kommunerna. I detta skede har Kaskö valt att inte överföra socialvården till samkommunen, vilket innebär att samkommunen för Kaskös del har som uppgift att anordna socialvård som är nära ansluten till primärhälsovården. Vidare stadgas att samkommunen inte anordnar barndagvård. (Kust-Österbottens samkommun, 2009). Kaskö kommer i enlighet med den reviderade ramlagen att överföra sina socialvårdstjänster till samarbetsområdet innan år 2015. Befolkningsunderlaget för samarbetsområdet K5 uppgår till 26 000 invånare. (Brommels, 2009, 11)

Enligt grundavtalet är samkommunens verksamhet uppbyggd enligt beställarutförarmodellen. Samkommunen fungerar som beställare, vilket betyder att det är samkommunen som beslutar om servicens omfattning, kvalitet och sättet att producera den i samråd med medlemskommunerna. Samkommunen kan ordna verksamheten som *”egen produktion, i medlemskommunernas regi eller genom upphandling från tredje part”*. I praktiken produceras största delen av servicen av medlemskommunerna under ledning av kommunernas lokala vård- och omsorgsnämnder<sup>2</sup>. Specialomsorg, missbrukarvård och ungdomspolikliniktjänster är exempel på tjänster som upphandlas av tredje part. Samkommunen har omfattat en regional mentalvårdsstrategi, enligt vilken samkommunen år 2012 själv kommer att börja producera de psykiatriska öppenvårdstjänsterna som när- och regionalservice. Detta innebär att en stor del av anslagen som används för specialsjukvården kommer att överföras till samkommunen, som sedan planerar personal- och servicestrukturen i enlighet med mentalvårdstrategin. (Samkommunstyrelsen, 15.9.2010, 53 §).

Enligt grundavtalet kan medlemskommunerna för sina invånare definiera en service som till innehåll och kvalitet överstiger den allmänna nivån inom samkommunen och står då också för merkostnaderna. Vidare stadgas i grundavtalet att samkommunen kan

---

<sup>2</sup> Malax och Korsnäs har en gemensam vård- och omsorgsnämnd.

handha ”andra uppgifter som medlemskommunerna överfört på den”, men en medlemskommun kan inte tvingas delta i skötseln av sådana uppgifter utan samtycke. (Grundavtal för Kust-Österbottens samkommun för social- och primärvård [Grundavtal], 2008, 3 §). Finansieringen av när servicen sker främst enligt prestationsprincipen, det vill säga på basis av vilken service samkommunen beställt. Finansieringen av den gemensamma servicen sköts genom en blandad modell som bygger dels på samarbetsområdets invånarantal samt på prestationsprincipen. (Korsnäs KFGE, 10 §/2008)

Samkommunens centraladministration är placerad i Malax, som också är samkommunens hemort. Ledande läkaren har det administrativa ansvaret för primärvården och är placerad i Kristinestad. Ledande socialdirektören har det administrativa ansvaret för socialvården och är placerad i Närpes. (Kust-Österbottens samkommun för social- och primärvård [K5], 2009). I Kristinestad, Malax och Närpes finns hälsovårdscentraler, medan det i Kaskö och Korsnäs finns hälsostationer med läkarmottagning. ([Grundavtal], 2008, 3 §)

Samkommunfullmäktige är samkommunens högsta beslutande organ och om dess uppgifter stadgas i kommunallagen. Samkommunsstyrelsen leder samkommunens verksamhet och handhar berednings-, verkställighets- och andra uppgifter om vilka stadgas i lag, instruktioner, grundavtal samt övriga beslut. (Förvaltningsstadga § 3-4). Ordförande för samkommunfullmäktige representerar för tillfället Kaskö medan styrelseordförande representerar Korsnäs.

## **7 Metod och material**

I detta kapitel redogör jag för de insamlings- och analysmetoder som använts i forskningen. Jag beskriver också närmare hur urvalet av respondenter gjorts. Datainsamlingen har gjorts i två delar, dels med en elektronisk frågeundersökning, dels genom tio halvstrukturerade tema-intervjuer.

### **7.1 Frågeundersökning**

För att få en första bild av hur man i samkommunen uppfattar samarbetet mellan primärkommunerna valde jag att göra en frågeundersökning (bilaga 1), som skickades per e-post till respondenterna. Respondentundersökningar lämpar sig då forskaren vill veta hur varje svarsperson uppfattar det undersökningen handlar om och forskaren försöker därefter finna mönster i svaren (Esaiasson m.fl.. 2007, 258).

Syftet med enkäten var att kartlägga om det inom samkommunens beslutande organ kunde avläsas tydliga skillnader i hur medlemskommunerna uppfattar samarbetet inom K5. Resultaten från enkäten användes sedan till viss del som grund för intervjuguiden inför temaintervjuerna.

Samma frågor ställdes till alla respondenter, som svarade genom att ta ställning till på förhand fastställda svarsalternativ. På en del frågor kunde respondenterna också svara med egna ord. Som bakgrund till frågorna i enkäten används fullmäktigeprotokoll för tiden 2006-2008 som behandlar den tid som föregick beslutsfattandet i samkommunens medlemskommuner. Själva enkäten gjordes i Webropol på Internet och länken skickas elektroniskt till respondenterna. Enkäten var anonym, dock så att fullmäktigeledamotens hemkommun kunde avläsas.

#### **7.1.1 Val av respondenter**

Nätenkäten gjordes i programmet Webropol och riktades till de förtroendevalda i samkommunens fullmäktige 2009-2012. Enkäten gjordes på finska och svenska. Samkommunfullmäktige är samkommunens högsta beslutande organ och ansvarar därmed för att bereda verksamhetsplan, budget och ekonomiplan för primärhälsovården och socialhälsovården inom samarbetsområdet, samt för att definiera beställningen av social- och primärhälsovårdstjänsternas tillgänglighet, innehåll, kvalitet och kostnader samt avtala om dessa. Vidare hör till samkommunfullmäktiges uppgifter att i samråd med medlemskommunerna avtala om sättet att producera tjänsterna på och följa upp genomförandet av verksamhetsavtalen. Medlemskommunerna är representerade i

samkommunfullmäktige enligt befolkningsmängd (tabell 6). Samkommunfullmäktige 2009-2012 har haft en central position när det gäller att inleda samarbetet inom K5 och kan därför antas besitta kunskap om samarbetsområdet och samarbetsmodellen.

Förvaltningssekreteraren inom K5 skickade följebrevet och länken till nätenkäten per e-post till respondenterna och avsikten var att nätenkäten skulle vara öppen 24.2-10.3.2011. En vecka före utgången av svarstiden skickades en påminnelse per e-post, men antalet svarande låg trots detta på endast ca 40 %, då svarstiden löpt ut. Svarstiden förlängdes därför t.o.m. 22.3.2011. Vid svarstidens slut hade sammanlagt 14 svar inkommit, vilket motsvarade 48,3 % av målgruppen. Skillnaden i antal svarande per kommun var emellertid stor (tabell 7). Dessutom hade en person lämnat största delen av frågorna obesvarade. Ifall detta beror på misstag eller på grund av att man inte vill besvara frågan kan inte avläsas ur resultaten. Eftersom den totala svarsprocenten blev så låg (44,8-48,3 %) kan resultaten inte anses täckande och de används därför endast som utgångspunkter i analysen.

Tabell 7 Översikt över frågesundersökningens urval, antal respondenter samt svarsprocent.

	Urval (antal ledamöter)	Antal respondenter	Svarsprocent
Kaskö	2	1	50
Korsnäs	3	3	100
Kristinestad	8	1	12,5
Malax	6	2	33,3
Närpes	10	7	70
<b>totalt</b>	<b>29</b>	<b>14</b>	<b>48,2</b>

Av de svarande var tre stycken också representanter i kommunstyrelsen, tio i de respektive kommunfullmäktige samt två i samkommunstyrelsen. Avsikten med frågan ”Vem i er kommun är mest insatt i frågor gällande samarbetsområdet/ beställarutförarmodellens organisation?” var att genom den s.k. snöbollsmetoden (se t.ex. Esaiasson m.fl. 2003, 286) kartlägga nyckelpersoner i kommunerna. Dessa skulle sedan ha intervjuats djupare. Från en del kommuner saknades dock svar och urvalet av respondenter till intervjustudien gjordes därför på annat sätt.

## 7.2 Tema-intervjuer

För att fördjupa förståelsen för hur medlemskommunerna uppfattar samarbetsområdet och samarbetsmodellen gjordes ytterligare en datainsamling med hjälp av tema-intervjuer. Enligt Esaiasson (2007, 285) lämpar sig tema-intervjuer ypperligt då det finns lite forskning på området och när man vill veta hur människor uppfattar sin värld. Eftersom studiens syfte också var att undersöka hur tjänstemän och förtroendevalda uppfattar samarbetet inom K5 föll valet på halvstrukturerade tema-intervjuer, vilka ger respondenterna möjlighet att rätt fritt redogöra för sina uppfattningar. Intervjuguiden (bilaga 2) skapades på basis av teman från tidigare forskning och teoretisk referensram. Frågorna handlade därmed om uppfattningar om processen då samarbetsområdet skapades, tolkningar av beställar-utförarmodellen samt uppfattningar om det fortsatta samarbetet. Syftet med intervjuerna var att få en bredare bild av varför beställar-utförarmodellen valts, vilka förväntningar man har på samarbetet inom K5 och om modellen motsvarar det som kommunerna ville ha. Frågorna var därför avsedda att ha karaktären av öppna frågor, med möjlighet till fria associationer för respondenten.

Urvalet föll på en del av beställar-utförararbetsgruppen, som inrättades i november 2010 och som består av samtliga kommuners vård- och omsorgsnämndsordföranden, en sakkunnig (tjänsteman) från varje kommun samt ledningsgruppen för K5. Alla personer förutom de i ledningsgruppen intervjuades. Beställarutförararbetsgruppen inrättades för att förbättra kommunikationen mellan samkommunen och primärkommunernas vård- och omsorgsnämnder. Vård- och omsorgsnämnderna ansvarar för medlemskommunernas beställningar och representerar därmed den politiska styrningen. Tjänstemännen representerade å andra sidan dem som skall reformeras i organisationen. Personerna i beställarutförargruppen antas därmed ha förkunskap dels om modellen, dels om hur samarbetsrelationerna mellan medlemskommunerna ser ut.

Sammanlagt gjordes åtta personliga intervjuer under tiden 10–12.5.2011.

Respondenterna fick själva välja plats för intervjun. Intervjuerna spelades in på band och tog mellan 45 minuter och två timmar. Därtill gjordes två telefonintervjuer (18.5.2011 samt 15.6.2011) som tog ca 30 minuter. Också dessa intervjuer spelades in på band. Intervjuerna grovtranskriberades och materialet analyserades sedan med hjälp av innehållsanalys. Sammanlagt analyserades 96 sidor intervjumaterial.

### 7.2.1 **Innehållsanalys**

För att analysera intervjumaterialet har jag använt mig av innehållsanalys, som enligt Tuomi och Sarajärvi (2004, 110-121) kan ha tre olika utgångspunkter. I materialbaserad innehållsanalys utgår forskaren från det insamlade materialet och försöker skapa en teoretisk helhet samt definiera analysenheterna utgående från vad som framkommer i materialet. Materialet kodas i kluster som namnges på basis av innehållet; dessa är således inte bestämda på förhand. Skillnaden mellan materialbaserad och teoristyrd analys är att de teoretiska begreppen i materialbaserad analys utformas på basis av vad som framkommer ut materialet, medan teoribaserade, färdigt formulerade begrepp används i den senare. Själva insamlingen av materialet i en teoristyrd studie kan göras rätt så obegränsat, men teorin hjälper att strukturera materialet i analyskedet. Den teoribaserade innehållsanalysen är deduktiv och forskaren definierar på förhand kategorierna i analyschemat enligt teoribundna teman eller begrepp.

I denna studie har jag utgått från teoristyrd analys. Mitt val av metod och uppgörandet av övergripande teman samt intervjufrågor har styrts av institutionell teori. Den institutionella teorin ligger också som grund i analysen. Även om intervjuguiden var uppbyggd enligt teman för att underlätta analyskedet, visade det sig rätt så arbetsamt att analysera materialet. Respondenternas uppfattningar om samarbetsområdet och beställarutförarmodellen gick in i varandra och formades under intervjuernas gång. De resultat som presenteras nedan består således dels av respondenternas direkta svar på de tematiska frågorna, dels av observationer jag gjort baserat på intervjun i sin helhet.

Analysen genomfördes genom att flera gånger läsa igenom de transkriberade intervjuerna och skapa ett analysverktyg bestående av rationellt- instrumentella och institutionella indikatorer. Analysverktyget användes sedan som stöd för att strukturera upp analysen.



## 8 Reformprocessen inom samarbetsområdet K5

Nedan kommer jag att presentera resultaten från enkät- och intervjustudierna. I min materialinsamling har jag utgått från temata samarbetsområdet K5, beställarutförarmodellen samt politiska faktorer. Under datainsamlingen framkom att många respondenter inte särskiljer mellan samarbetsområde och beställarutförarmodellen, vilket försvårat upplägget för resultaten. I analysens första del försöker jag besvara den första forskningsfrågan om vilka faktorer som har påverkat skapandet av samarbetsområdet och valet av samarbetsmodell. Här anknyter jag till den teoretiska referensramen om rationellt-instrumentella gentemot institutionella argument som förklaring på reform. Eftersom enkätresultaten belastas av ett stort bortfall kommer jag endast att hänvisa ytligt till dessa och resultatredovisningen baserar sig därför till största delen på temaintervjuerna. Också medlemskommunernas fullmäktigeprotokoll används som en del av empirin. I den andra delen av analysen försöker jag besvara den andra forskningsfrågan om hur medlemskommunerna tolkat och implementerat modellen. Detta gör jag genom att belysa hur samkommunen och beställarutförarmodellen uppfattas av medlemskommunerna ett par år efter att samarbetet ingicks.

### 8.1 Argument för och emot reformen

#### 8.1.1 Valet av samarbetsområde

Respondenternas uppfattningar om varför samarbetsområdet Kust-Österbotten bildades skiljer sig inte nämnvärt från varandra. För reformen talade KSSR-lagen, som tvingade kommunerna att inleda samarbete över kommungränserna. Många framförde att man upplevde att kommunerna redan erbjöd god service och att KSSR-lagen därför uppfattades som ett tvång:

*“för vi tycker ju att vi har det ganska bra redan, så varför ska vi plötsligt vara minst 20 000 som måste samarbeta? Det är så att allt som kommer uppifrån är inte så bra. Det är ett tvång, att vi måste bilda den här.”*

Betydelsen av att hållas självständig betonades också i intervjuerna. Alla respondenter noterade att de fem medlemskommunerna före inrättandet av samarbetsområdet K5 hade fattat beslut om att kommunerna skulle förbli självständiga och att KSSR-processen för dem därmed handlade om utökat kommunalt samarbete. I hur stor mån självständigheten kunde bevaras uppgavs därför vara avgörande för vilka samarbetsområden och -modeller som de fem kommunerna skulle begrunda. En

respondent från Malax påpekade att en del kommunala förtroendevalda ansett att kommunen borde utreda samgång med Vasa, men att motståndet mot denna riktning var hård bland kommuninvånarna och att den officiella linjen därför var samarbete framom samgång. I Malax och Korsnäs fördes först diskussioner med Korsholm (det s.k. K6-området bestående av Korsholm, Vörå-Maxmo, Oravais, Malax och Korsnäs). Närpes deltog också i utredningen. Förslaget förföll eftersom planen var att man skulle fungera enligt värdkommun-modellen, med Korsholm som värdkommun. Denna modell vann emellertid inte understöd i Korsnäs, Malax och Närpes:

*”...man kunde inte tänka sig att gå med i en värdkommun-modell, utan man vill ha den här lösare, om vi säger att det här är en lösare modell, att man ändå själv, får bestämma största delen själv i egen kommun, egna förtroendevalda”*

De tidigare samarbetstraditionerna uppgavs också ha inverkat på alla medlemskommuners val då man utredde i vilken riktning man skulle orientera sig. Det konstaterades att alla medlemskommuner har haft samarbete med en eller flera av medlemskommunerna redan före inrättandet av K5, även om till exempel Kaskö och Korsnäs inte har haft direkt samarbete med varandra tidigare.

Första alternativet för regionkommunen Närpes-Kaskö-Kristinestad var att skapa ett samarbetsområde sinsemellan, men då detta inte uppfyllde kraven på befolkningsunderlag var man tvungen att utreda alternativa lösningar. I Kristinestad utredde man efter att samarbetsområdet Närpes-Kaskö-Kristinestad uteslutits som första alternativ samarbete med de finskspråkiga kommunerna i Suupohjaområdet, med vilka man haft samarbete tidigare. Man påpekade att ett samarbete med Suupohjaregionen skulle ge hela regionen bättre dragningskraft. (Kristinestad SFGE 62 §/2007) Båda respondenterna från Närpes konstaterade å sin sida att det var självklart att Närpes som enspråkigt svensk kommun skulle söka sig till ett svensk- eller tvåspråkigt samarbetsområde. Sedan förr hade man samarbetat mycket med Kaskö och Kristinestad och dessutom hade man ett gammalt avtal om anlitanade av jourtjänster med Malax-Korsnäs hälsovårdscentral. Eftersom Kristinestad förhandlade österut gick Närpes med ”som observatör” i Korsholmsalternativet. En respondent uppgav att det hela tiden var klart att Närpes riktning skulle vara norrut:

*”Och vi bedömde nog i Närpes att det [Suupohja-alternativet] är egentligen i praktiken en rätt så omöjlig lösning det, för oss, för att vi är ju faktiskt då formellt enspråkigt svenska och på andra sidan så att säga landskapsgränsen så är man enspråkigt finska”*

Också för Malax och Korsnäs del konstaterades att de tidigare samarbetstraditionerna gjorde att kommunerna beslöt att söka en gemensam lösning vid bildandet av ett samarbetsområde. Samarbetet mellan Malax och Korsnäs sträcker sig tillbaka till kommunalförbundet från år 1972 och kommunerna upprätthöll också en gemensam hälsovårdscentral. Det var därför självklart att kommunerna funderade på samma alternativ:

*”Och vi [Malax] har ju då Korsnäs förstås med i bilden hela tiden eftersom vi före det hade en samkommun med Korsnäs, där vi har byggt upp en bra hälsovård”*

Kaskö och Kristinestad var båda med och diskuterade en riktning österut. I vilken riktning Kaskö skulle orientera sig påverkades långt av Kristinestads positiva beslut om K5-samarbete:

*”det var ju Kristinestad som tog först det där beslutet att de i alla fall nog är med på det här K5. Då föll det sig liksom mera naturligt att vi skall också dit... [...] man sku ha lämnats utanför det här normala samarbetsområdet som vi har haft.”*

Att lämna sig utanför K5-samarbetet och därmed samarbetet med Kristinestad sågs därmed utgöra tillräckligt vägande skäl för att söka orienteringen i det norra svenskspråkiga området, framom den finska Suupohjaregionen. Därtill hade man från tidigare också samarbetat med Närpes, bland annat i form av gemensam hälsovårdscentral samt svenskt gymnasium. En respondent i Kaskö konstaterar att medlemskommunerna inom K5, trots diverse olikheter, ändå liknar varandra mer till kultur och verksamhetssätt än jämfört med andra kommuner i Österbotten. I Närpes och Kristinestad hänvisade respondenterna också till att man inte ville splittra landskapet. Det framfördes också att de flesta invånare pendlar till andra kommuner inom K5 och inte till exempel österut.

En stor del av befolkningen i Kristinestad ansåg emellertid att staden borde rikta in sig på samarbete med det finskspråkiga Suupohja-området, dels på grund av tidigare samarbete, dels för att ge hela regionen bättre dragningskraft. Oro framfördes också över Kristinestads möjligheter att påverka i det svenska samarbetsområdet eftersom man upplevde att man inte hade fått tillräcklig information om K5-alternativet och att det saknade beredning. Suupohja-alternativet hade däremot presenterats i flera utredningar. (Kristinestad SFGE 62 §/2007) De förtroendevalda såg risker med att till exempel hälsovårdscentralen och den svenska hälsovårdsutbildningen skulle flyttas från Kristinestad norrut och att ”Närpes och Malax för Kristinestad mot Korsholm” (Kristinestad SFGE 59 §/2008). Den största politiska konflikten verkar ändå ha gällt den språkliga aspekten; en del av de förtroendevalda var rädda för att kommunerna inte skulle kunna garantera tvåspråkig service i det svenskspråkiga K5-samarbetsområdet och att tvåspråkigheten bättre skulle garanteras i den finskspråkiga Suupohjaregionen, där Kristinestad själv skulle ansvara för den svenskspråkiga servicen. De svenskspråkiga förtroendevalda i Kristinestad ansåg däremot att samarbetet norrut var enda sättet att lyckas hålla kvar svenskspråkig service i Syd-Österbotten:

*”Det blev nog en väldig dragkamp mellan partierna i K-stad. Och SFP gick in för den här linjen att vi vill samarbeta med våra svenskspråkiga grannkommuner och norrut, vi såg det här österbottniska området, att det är nog där vi hör hemma. Medan då övriga partier, i främsta hand då Samlingspartiet och Centern av förstås språkliga skäl då också var väldigt inriktade på Suupohja-området och det här affärsverket”*

Man framförde också att invånarna i Kristinestad främst pendlar norrut till Närpes, Vasa och Kaskö (Kristinestad SFGE 59 §/2008). I Kaskö delade man Kristinestads oro om att samarbetsområdet K5 skulle bli för enspråkigt svenskt.

Den språkliga aspekten upplevdes vara viktigt också i de norra delarna av samarbetsområdet. En övervägande majoritet av befolkningen i Korsholm, Malax och Närpes är svenskspråkiga, vilket gjorde att en stor del av befolkningen motsatte sig en orientering norrut mot den tvåspråkiga Vasaregionen:

*”De [personalen i Närpes] var måna om att få det här samarbetet, man är ju lite rädd ju nog för mer finskspråkig...”*

I Malax delades åsikterna gällande Vasaregionen, eftersom en del ansåg att detta samarbete, genom närheten till centralsjukhuset, på sikt bäst skulle trygga servicefunktionerna och personaltillgången i kommunen (Malax Kst 154 §/2007). Kommunen inbjöds att utreda en eventuell samgång, men hänvisade till ett tidigare fattat beslut om att linjen i Malax var att förbli självständiga och att kommunen därför endast skulle delta i de obligatoriska utredningar som förutsattes i ramlagen (Malax Kst 250 §/2007).

#### 8.1.2 Valet av beställar-utförarmodellen

I samkommunfullmäktige upplevde en stor del av respondenterna (42%) att andra modeller inte utreddes tillräckligt innan man valde beställarutförarmodellen som grund för organiseringen av service (Bilaga 3, tabell 10). Malax och Korsnäs var länge inställda på samarbetet med Korsholm och när det förslaget förföll så framstod BUM som ett alternativ:

*”jag tror det [valet av BUM] blev ganska enkelt eftersom vi i vårt fall åtminstone kom bort från det här med Korsholm. Men om man diskuterade det, eller om man trodde på det, eller om det var ett modeord, det har jag nog funderat på.”*

I Närpes, Kaskö och Kristinestad tillsattes en ledningsgrupp för utredningsarbetet. I gruppens ställningstagande (Kokko m.fl., 2007, 15-17) påpekades att städerna upplevde att värdkommunsmodellen inte förverkligar principerna för ”gemensam och jämlik styrning och beslutsfattande inom regionen i tillräckligt hög grad”. Istället lät städerna utföra en utredning under ledning av konsult Simo Kokko. I utredningen presenterades tre olika samsarbetsmodeller: en beställarutförarmodell, en traditionell primärhälsovårdssamkommun och en bred samkommun, som omfattar all social- och hälsovård på primärnivå. På frågan om varför BUM valdes hänvisade flera respondenter till den så kallade Kokko-modellen, som var ett av alternativen som presenterades i utredningen. En respondent påpekar att detta påverkade valet av modell:

*”här var nog konsulter som berättade om olika alternativ och så klart visade konsulten vilken riktning man sku ta. Nå, du kan ju föreställa dig, att det ju blev i den riktningen vi for...”*

I Korsnäs påpekade en respondent att det i samband med KSSR-processen varit tal om samgång med Malax, Korsholm och Vasa samt att befolkningen i södra Korsnäs helst skulle ha sammanslagits med Närpes. Kommunens officiella linje var ändå att hållas självständig, vilket respondenten upplevde att BUM möjliggjorde. Också respondenterna från de andra kommunerna framförde att ett argument för att välja BUM var att modellen ansågs möjliggöra att kommunerna kunde förbli så självständiga som möjligt.

Flera av de intervjuade i Korsnäs, Malax och Närpes uppgav att kommunerna fick bråttom att utreda alternativ efter att Korsholm-samarbetet i form av en värdkommunsmodell hade uteslutits. I Kristinestad gjordes en beredning för att man skulle ansluta sig till affärsverkssamkommunen i Suupohja-området. Förslaget motiverades bland annat med att denna modell var ”modern, utvecklingsbar och garanterar självständigheten” och skulle ”uppnå synbara mål till ett lägre pris” och en bättre livskvalitet. (Kristinestad SFGE 59 §/2008) Planen var att Suupohja-samkommunen förutom social- och hälsovård också skulle ansvara för miljöhälsovård, miljövärd och veterinärvårdens uppgifter i medlemskommunerna. Representanter för Kristinestad hade också varit med och utarbetat modellen. (Kristinestad SFGE 45 §/2007) Vid omröstningen röstade stadsfullmäktige ändå med en rösts marginal för K5-alternativet istället. De som förespråkade Suupohja-modellen framförde att K5-alternativet saknade beredning och att man inte hade mycket information om vilken modell som skulle användas inom K5. Det upplevdes därför vara oklart i hur stor mån staden skulle kunna påverka utvecklingen där. (Kristinestad SFGE 62 §/2007) Vid bildandet av Kust-Österbottens samkommun år 2008 konstaterades däremot att modellen [K5-samkommunen] var resultatet av ”en kompromiss som förhandlats fram av medlemskommunerna i demokratisk ordning” (Kristinestad SFGE 59 §/2008). I både Kristinestad och Kaskö, som var de sista att rösta för K5-samarbetet, upplevde man också att det inte fanns alternativ för dem som kom med sist, utan man godkände samarbetsmodell i samband med godkännandet av samarbetsområde.

En respondent noterade att KSSR-processen förutsatte mycket strategiskt tänkande och att det var svårt för de ansvariga förtroendevalda och tjänstemännen att gestalta vad de olika modellernas egenskaper innebar i praktiken, trots att man fått information om dem. En respondent framförde att valet föll på BUM eftersom det var ett förslag som framlagts av en del förtroendevalda och att ”de andra inte kunde säga nej”:

*”det fanns egentligen inga andra [modeller]... att den kunde liksom köras igenom i alla kommuner”*

I både Närpes och Kristinestad noterade ett par respondenter också att medlemskommunerna vid tiden för KSSR-processen redan var medlemmar i olika samkommuner och att kommunerna därför upplevde att en samkommun uppbyggd enligt BUM inte skulle bli en lika ”tung” organisation:

*”man ville inte heller låsa sig i ngn stor tung samkommun, vi har tillräckligt av dem redan”*

Alla respondenter hänvisade också till att BUM möjliggjorde ett starkt politiskt inflytande på serviceorganiseringen samt kontroll över budgeten inom social- och hälsovårdssektorn. En respondent i Närpes påpekade också att BUM gav kommunerna möjligheten att producera mycket av både primärhälsovården och socialvården nära kommuninvånaren i kommunerna, vilket med tanke på samarbetsområdets geografiska storlek upplevdes vara positivt. De ökande kostnaderna inom social- och hälsovårdssektorn angavs också som orsak till att BUM-modellen valts. Flera respondenter nämnde att processen att ”produktifiera” och prissätta tjänsterna inom samarbetsområdet var på gång vid tiden för intervjun och förväntningarna var att prissättningen skulle möjliggöra jämförelser mellan tjänsterna och i längden leda till mer kostnadseffektiva beställningar. En annan respondent konstaterade att modellen knappast leder till inbesparingar, men att prissättningen kan dämpa kostnadsökningen inom social- och hälsovårdssektorn.

En del respondenter framförde också att syftet med BUM och det kommunala samarbetet är att förbättra funktionerna så att man kan erbjuda bättre service med samma resurser samt att servicen inom samarbetsområdet skulle vara av samma kvalitet och lönerna motsvara varandra. En respondent noterar att kommuninvånarnas krav på service ökar hela tiden, vilket kräver mer specialisering och innovationer i serviceproduktionen. Detta förutsätter enligt respondenten i sin tur ett bredare befolkningsunderlag, eftersom man inte i de enskilda kommunerna har möjlighet att tillgodose dessa krav.

Orsaken till att valet slutligen föll på beställarutförarmodellen föreföll ändå vara oklar för många respondenter. Flera uppgav också att de inte själva varit inblandade i

processen kring att välja modell och att deras åsikter därför baserade sig på vad andra personer framfört om processen.

## **8.2 Implementering av reformen**

### **8.2.1 Uppfattningar om beställarutförarmodellen**

Som ovan framförts upplevde en del av respondenterna att man i kommunerna inte hade så mycket information om BUM vid tiden för beslutsfattandet. Vid tiden för datainsamlingen hade styrinstrumentet BUM varit i bruk drygt två år. Bland samkommunfullmäktige råder dock olika uppfattningar om modellens egenskaper (bilaga 3, tabell 11).

En del av de intervjuade beskrev modellen som en ”lös” och ”diffus” modell som i teorin ser enkel ut men som kan utvecklas på många olika sätt. Trots att kommunerna har fått information om hur modellen är uppbyggd och vilka egenskaper den har, upplevde respondenterna att det varit svårt att konkret börja planera för hur servicen skall organiseras:

*”det är ju en väldigt öppen modell, och den kan ju i princip bli till det vi vill att den ska bli, och det är väl kanske det också som gör att det är svårt att veta att vad kan vi göra och vad får vi göra, när man är van vid att det kommer klart regelverk”*

Å ena sidan upplevde man att kommunerna haft stora möjligheter att påverka inledningen av samarbetet, som främst gått ut på att lära känna de andra kommunerna och deras verksamhetssätt. Å andra sidan upplevde många att utvecklingen gått rätt långsamt framåt och att det rätt oklarheter om vad man vill uppnå med samarbetet samt hur man skall arbeta med modellen. Frågan om man har gemensamma mål som man vill uppnå inom samarbetsområdet delade respondenternas åsikter. De flesta hänvisade till de allmänna målen för KSSR-processen, det vill säga att säkerställa produktionen av social- och hälsovård på ett ekonomiskt hållbart sätt. Samtidigt konstaterades att dessa mål var rätt abstrakta och att man inte inom samarbetsområdet klart hade definierat vad detta innebar i praktiken:

*”det [gemensamma målet] är nog ett litet sånt här, svart håll lite”*



Avsaknaden av ett tydligt mål upplevdes ha försvårat samarbetet eftersom det lämnat rum för medlemskommunerna att tolka modellen enligt sina egna preferenser och behov. Flera respondenter hade förväntat sig att samkommunen skulle uppvisa mera konkreta resultat, medan andra framhöll att det var bra att utvecklingen av samkommunen har fått ta tid. I de öppna frågorna i frågeundersökningen hävdade en respondent att samkommunen K5 ”är en låtsasfasad inför de styrande på nationell nivå” och att kommunerna inte egentligen vill samarbete utan vill fortsätta arbeta som förut. En respondent beskrev att de första verksamhetsåren gått ut på att hålla igång en organisation ”som bara fanns”, medan en respondent från Kaskö framförde att den politiska ledningen hade förväntat sig att samkommunen redan vid tiden för datainsamlingen borde ha kunnat uppvisa direkta kostnadsinbesparingar. Å andra sidan konstaterades också att kommunerna kanske misslyckats i att förmedla sina förväntningar på samkommunen:

*”Men det är ju också det att vad beställer vi? Vad behöver vi? Vad säger vi att vi inte kan producera som vi förväntar oss att vi kan då få via K5? Att nu känns det ju kanske här i början också att man satsar mera än vad man de facto får tillbaka. Att man lite upplever att det egentligen bara kostar och vi får ingenting tillbaka.”*

Flera respondenter upplevde således att reformen inneburit stora kostnader medan man inte fått förväntade resultat. Detta väckte otålighet bland en del respondenter, som förde fram att man kunde ha använt resurserna på ett bättre sätt i den egna kommunen:

*”vi hade nog kunnat använda pengarna till något vettigare inom vår egen socialvård”*

Alla respondenter lyfte ändå fram att samkommunen under det dåvarande verksamhetsåret hade skapat flera gemensamma tjänster, som de enskilda medlemskommunerna inte hade tillräckligt med resurser eller befolkningsunderlag att sköta inom den egna kommunen. Flera nämnde att samkommunen också övertagit ansvaret för landsbygdförvaltningen, vilket inte hade hört till de ursprungliga uppgifterna. Upphandling och användningen av servicesedlar nämndes som exempel som man förväntade sig att samkommunen kunde sköta längre fram, även om en respondent ställde sig skeptisk till möjligheterna att använda sig av dylik serviceproduktion, eftersom antalet serviceproducenter inom samarbetsområdet är lågt

och de långa geografiska avstånden gör att det inte är lönsamt för de producenter som finns att erbjuda servicen i hela området. En respondent påpekade ändå att modellen ger kommunerna möjlighet att producera service nära kommuninvånaren, trots de långa geografiska avstånden inom området bl.a. genom användning av servicesedlar.

Reformprocessen inom K5 har baserat sig på ett bottom-up perspektiv, där kommunerna varit de drivande krafterna som i konsensusanda arbetat fram en samarbetsmodell. Många tog fasta på att reformen saknat en tydlig drivkraft och att det varit upp till kommunerna att föra reformen framåt:

*”det har saknats, och saknas, drivande krafter. Att det är ju någon som måste ta itu med sånt här och formligen börja på, att inte kommer ju nånting av sig själv.”*

Styrningen av servicen och den politiska dimensionen delade också respondenternas åsikter. Trots att det ansågs vara viktigt att modellen möjliggjorde politiskt inflytande så upplevde man också att administrationen blivit tyngre:

*”Att nu är den [kommunala administrationen] liksom långsammare för nu ska den först upp till vård- och omsorgsnämnden, sen ska den upp till kommunstyrelsen... så det är liksom mycket långsammare process, allting, och kräver mycket mera administration och det är det som vi har märkt av, att administrationen tar nog mycket mera tid.”*

Å ena sidan ansågs det viktigt att kommunerna genom politisk representation kan påverka hur servicen ordnas, å andra sidan upplevdes den politiska styrningen också försvåra administrationen, då en stor del av resurserna gått åt till att skapa kontakter och medla mellan kommunerna:

*”Den kräver mycket resurser och mycket administration. Men det är ju vi som har valt den själv, så vi får väl betala den. Det är det pris man får betala för att man i alla fall känner att man får bestämma, så mycket som möjligt.”*

Det påpekades också att servicenivåerna i kommunerna var ganska olika då man inledde samarbetet. För att kunna erbjuda jämlik service i kommunerna framfördes att vissa kommuner antingen måste satsa betydligt mer på att utveckla sin service, eller att kommunerna tillsammans kompromissar om servicenivån. Här påpekade flera

respondenter emellertid att kommunerna varit motvilliga att kompromissa gällande nivån på den egna servicen även om det skulle gagna hela samarbetsområdet som helhet, och att det råder en viss konkurrens och misstänksamhet mellan kommunerna då det gäller var tjänsterna skall produceras:

*”KSSR-projektets tanke var ju att man sku ge bättre service med samma resurser. Och enligt mig är där inte andra än ekonomiska och funktionella orsaker, men sen att här kommer också in, så att säga... maktspel som finns mellan kommunerna råddas in här”*

Frågan om vilken servicenivå som borde eftersträvas samt hur kvaliteten skulle mätas upplevdes också vara oklar. Vid tiden för datainsamlingen pågick fortfarande arbetet med att produktifiera tjänsterna inom K5, vilket innebar att en jämförelse mellan olika tjänster inte vid detta tillfälle var möjligt. En del respondenter betonade emellertid att produktifiering och prissättningen är viktiga instrument för att kunna styra serviceproduktionen:

*”Vi måste ändå tänka ekonomiskt i fortsättningen, och därför borde vi satsa på ett system för kostnadsanalys, så att vi kan jämföra sinsemellan och använda det till att styra funktionerna”*

Respondenterna noterade vidare att misstänksamheten som för tillfället verkat råda mellan medlemskommunerna i längden kan medföra betydande kostnader för dem.

Flera respondenter framförde att modellen innebar att kommunerna varit tvungna att ändra sina verksamhetssätt och att man speciellt i början haft svårt att särskilja vilka uppgifter som enligt modellen överförts till samkommunen och vilka som fortsättningsvis låg på medlemskommunernas ansvar:

*”så det är som inte så enkelt att börja tänka om i de här banorna, som beställare-utförare, köpare-säljare, producent, att det är som att svänga lite på det som vi har varit vana med förr.”*

De olika rollerna förorsakade osäkerhet i kommunerna och flera respondenter uppgav att man i början av gammal vana gjort avtal i medlemskommunerna fastän det enligt modellen skulle ha varit samkommunens uppgift. I Malax framfördes att man inte så

tydligt märkt att det är samkommunen som beställer tjänsterna kommunen producerar medan ansvarsfördelningen fortsättningsvis upplevdes otydlig i bland annat Korsnäs:

*”För vi tycker ju att de jobbar för sig och vi jobbar, den ena vet inte vad den andra gör helt enkelt. O det har ju reda kostnader, för vi måste ju tänka deras kostnader i vår budget, vi betalar ju ändå.”*

På frågan vem som borde ansvara för utvecklingen i samkommunen svarade nästan alla respondenter att denna uppgift hör till samkommunens ledningsgrupp, men att dennes makt i praktiken är liten eftersom medlemskommunerna har ett så starkt inflytande på utvecklingen. Många påpekade att samkommunsledningen arbetat för att få till stånd konsensus mellan medlemskommunerna genom att försöka ta hänsyn till alla kommuners utlåtanden. Respondenter från Närpes, Korsnäs, Kaskö och Kristinestad framförde ändå att samkommunens ledning i framtiden borde kunna fatta mer självständiga beslut för att organisationen skall kunna utvecklas:

*”men sku vi helt och hållet i samkommunen börja ta beslut utifrån alla fem kommuners utlåtanden, så vi sku inte komma iväg alls, vi sku stampa på stället där vi började i så fall, så lite mera tycker jag att man sku kunna besluta själv i samkommunen.”*

Malax utpekades som den kommun som varit mest försiktig i utvecklingen av samkommunen när det gäller att utveckla mer gemensam service, medan man i andra kommuner betonade vikten av att bygga upp ett starkt samarbete med tanke på kommande samarbetsreformer. Respondenterna betonade ändå att det är viktigt att hänsyn också i fortsättningen tas till medlemskommunernas utlåtanden.

*”Om kommunerna ändå sist och slutligen så själviskt försvarar sina egna revir och på ett sätt själv producerar den här servicen, och som jag sade, om grannen sen har ett annat pris, så då förverkligas inte det [rättvis service]”*

Flera respondenter påpekade att det samtidigt har pågått andra förändringsprocesser i kommunerna (t.ex. upplösning av hälsovårdscentraler och överflyttning av barndagvården till bildningssektorn) och upplevde att det varit bra att kommunerna velat utveckla i lugn takt. Flera av de intervjuade påpekade också att organisationsförändringar tar tid och att samarbetet på längre sikt kan ge resultat.

### 8.2.2 Uppfattningar om samarbetsområdet K5

Alla medlemskommuner hade i samband med KSSR-processen uttryckt sin vilja att förbli självständiga. I frågeundersökningen framkom att majoriteten av de svarande i samkommunfullmäktige (92 %) ansåg att utgångspunkten fortsättningsvis skulle vara samarbete framom sammanslagning och att de nuvarande samarbetsparterna var de rätta (bilaga 3, tabell 12). Majoriteten av de svarande i samkommunfullmäktige anser vidare att samarbetsområdet utgör en naturlig helhet när det gäller tidigare samarbete, nationella krav, fysiskt avstånd och språkliga aspekter (bilaga 3, tabell 3). Denna åsikt får också stöd i intervjuerna, där det konstaterades att medlemskommunerna, trots vissa olikheter, ändå har mer gemensamt med varandra än med andra närliggande kommuner.

De flesta respondenter betonade att samkommunen K5 vid tiden för datainsamlingen befann sig i en förändringsprocess och att de första verksamhetsåren gått åt till att lära känna de övriga medlemskommunerna och deras verksamhetssätt. Respondenterna noterade till exempel att samarbetet över kommungränserna har förbättrats efter skapandet av samkommunen, bland annat genom mer personliga kontakter tjänstemännen emellan. Därutöver påpekade man att samkommunen de facto har inrättat gemensamma tjänster som alla kommuninvånare har tillgång till. Det geografiska avståndet inom samarbetsområdets uppgavs vara en utmaning när det gäller medlemskommunernas förmåga att samarbeta, speciellt då det gäller placeringssort för nyinrättade tjänster. En förtroendevald påpekade att kommunerna inte lyckats motivera varför reformen genomfördes och att såväl förtroendevalda som kommunmedlemmar haft svårt att acceptera att en del service inte längre ordnas i den egna kommunen utan att man måste åka till en annan medlemskommun för att få den. Flera ansåg vidare att samkommunen misslyckats med att marknadsföra vilka konkreta resultat den har uppnått.

Liksom ovan konstaterats framfördes också kritik mot att utvecklingen inom samkommunen varit så långsam och det framfördes misstankar om att alla medlemskommuner inte är lika engagerade i att utveckla samarbetet:

*”Jag har den känslan att det finns personer som tänker att vi ska inte ha för bråttom, kanske vi får jobba vidare som vi har gjort förr”*

Alla respondenter uppgav att det finns meningsskiljaktigheter mellan medlemskommunerna gällande hur man skall utveckla samkommunen i framtiden. En del kommuner önskar att samkommunen skulle skapa mera gemensamma tjänster, medan andra vill utveckla i långsammare takt. Några respondenter påpekade att det råder misstro mellan kommunerna och att man fortsättningsvis håller fast vid den egna servicen i kommunerna:

*”jag tror ju också att det finns en viss dragkamp inom K5 mellan kommunerna, att man har väldigt svårt ännu att se K5 som ”vår” gemensamma helhet. Att man tittar nog lite på att om det kommer nya tjänster inom K5, var dom placeras. Att det är liksom nog en viss sån här avundsjuka ännu mellan K5-kommunerna, att man har inte riktigt omfatta det att ingen skillnad om det är Korsnäs, Kaskö, Kristinestad, Närpes eller Malax, att det är vårt”*

Den så kallade läkarfrågan lyftes fram av flera respondenter. I södra delarna av samarbetsområdet råder läkarbrist och man har önskat att läkarna skulle anställas av samkommunen istället för av kommunen. I Malax och Korsnäs har man relativt stabil läkarbemanning, vilket kan bero på kommunernas närhet till Vasa. En motivering för att överföra läkarna till K5 är att läkarna skulle ha bättre möjligheter att specialisera sig, men en annan är också att de vid behov skulle kunna förflytta sig till en annan hälsovårdsstation på området. Läkarna har starkt motsatt sig detta bland annat på grund av att man anser att arbetstiden inte skall gå till arbetsresor i området. Det framfördes också att det råder en maktkamp mellan Närpes och Kristinestad gällande var läkarjouren placeras, eftersom detta antas påverka möjligheterna att rekrytera läkare till området. I intervjuerna framfördes att läkarfrågan påverkat samarbetet negativt och att de förtroendevalda inte vågar fatta beslut av rädsla för att läkarna säger upp sig:

*”läkarna själva, de är ju starka som yrkesgrupp, jo de är inte lättrubbade, de inte, och säger de att det där vill vi inte, då slutar vi, och då lägger de politikerna på rygg direkt”*

På frågan hur respondenterna uppfattade medlemskommunernas roller inom samkommunen hänvisade de flesta till den indelning som gjorts då grundavtalet gjordes upp, enligt vilken Malax har huvudansvar för administrationen, Närpes för socialvården, Kristinestad för hälsovården och Korsnäs och Kaskö för de ledande politiska

befattningarna inom samkommunstyrelse och – fullmäktige. Närpes utpekades vidare som den som är mest beroende av samarbetet i och med att staden på grund av bland annat språkliga skäl riktat in sig på samarbetsområdet K5 redan i ett tidigt skede. Närpes är också den största medlemskommunen och har varit bland dem som mest aktivt drivit samarbetsfrågan vidare. En respondent konstaterade också att Närpes och Korsnäs enspråkighet och geografiska läge mitt i samarbetsområdet gör att dessa till skillnad från de övriga medlemskommunerna inte har samma möjligheter, eller vilja, att förhandla om samarbete med ytterligare grannkommuner och att detta eventuellt kan förklara deras engagemang i K5-samarbetet:

*”man är kanske inte lika engagerad och stabil i K5 då man liksom har de här, eller är måna om samarbete med sina kontragrannar också...Medan då Korsnäs och Närpes egentligen inte har några andra, när vi liksom är mitt i.”*

Kaskö uppgavs vara den av kommunerna som är mest avvikande, dels på grund av den lilla befolkningmängden, dels på grund av att man inte överfört sin socialvård till samkommunen då denna bildades och därmed ”kör sitt eget race”. En av respondenterna i Kaskö framförde själv att kommunen antagligen ses som ”det svarta fåret”.

Vid tiden för intervjuerna pågick fortfarande regeringsbildningen i Finland och många respondenter påpekade att osäkerheten inför kommande kommunreformer var stor i medlemskommunerna. Alla respondenter trodde att det kommer att krävas större samarbetsområden i framtiden och att samkommunen endast utgör en tillfällig lösning. Frågan om framtidsutsikterna för K5 delade respondenterna i två grupper; största delen ansåg att K5 som område kunde ingå i ett större samarbetsområde och att det därför skulle löna sig att bygga ut samarbetet redan nu. Det fanns emellertid också respondenter som trodde att samarbetsområdet kommer att splittras:

*”Det finns risk för splittring, där har vi ju södra ändan av K5, Kaskö, som är finskspråkigt, mycket, att de då drar inåt landet. Alltså det tror jag inte, att om det blir så, att K5 står enat då mera inte, det tror jag inte.”*

Också situationen i Kristinestad uppgavs vara osäker i och med att den politiska fördelningen var mycket jämn mellan Svenska Folkpartiet, som förespråkar K5-samarbetet, och de övriga partierna, som ”drar in mot landet”. En respondent hävdade att följande kommunalval i Kristinestad är avgörande för samkommunen, eftersom en

förlust för SFP kan innebära att Kristinestad trots allt riktar in sig på samarbete österut och att Kaskö i så fall följer efter. Också i de norra delarna av samarbetsområdet upplevdes situationen vara osäker, eftersom många framförde att det bara är en tidsfråga innan Malax slås samman med Vasaregionen:

*“Jo, den [misstänksamheten] finns nog där och det är väl därför också som det här samarbetet inte har löpt till 100 %, för att det finns ändå alltid den här risken att Malax far till Vasa, eller NÄR far Malax till Vasa, NÄR far Kristinestad till Kauhajoki...”*

Alla respondenter uppgav att den upplevda osäkerheten resulterat i misstänksamhet, som påverkar kommunernas vilja att förbinda sig till K5-samarbetet. Samtidigt konstaterade flera respondenter att man borde satsa på att bygga upp ett starkt K5 för att medlemskommunerna ska ha bättre möjligheter att förhandla om man slås ihop till ett ännu större område.



## **9 Den administrativa reformprocessen**

Syftet med denna studie var att utreda vilka institutionella faktorer som har påverkat valet av samarbetsområde och -samarbetsmodell inom samkommunen K5 samt implementeringen av reformen. I den teoretiska referensramen presenterades två perspektiv på organisationsreformer, ett rationellt-instrumentellt och ett institutionellt. Nedan jämför jag dessa perspektiv och diskuterar om reformprocessen inom Kust-Österbottens samkommun följer en rationell eller institutionell logik. Kapitlet avslutas med en kritisk diskussion om hur studien genomförts.

### **9.1 Faktorer som påverkade initierande av reformen**

Målsättningen med KSSR-reformen är att genom utökat kommunalt samarbete säkerställa serviceproduktionen på ett ekonomiskt hållbart sätt. Genom tillämpning av styrinstrumentet beställarutförarmodellen strävar medlemskommunerna inom samkommunen K5 efter att effektivisera serviceproduktionen samt utveckla service som bättre svarar mot kundernas behov. På basis av intervjuerna kan man konstatera att reformen initierades på grund av den institutionella reglering som KSSR-lagen utgjorde. Den statliga regleringen utgjordes inte endast av ramlagen, utan respondenterna hänvisade också till de kommande omändringarna i statsandelssystemet, vilka tvingade medlemskommunerna till ett utvidgat samarbete. Liksom Brunsson och Olsen (1990, 31) konstaterar kräver initierandet av en reform att det finns ett konstaterat problem – medlemskommunerna kunde inte fortsätta som förr– och en lösning i form av BUM.

Som ovan framkommit uppgavs den nationella styrningen vara den primära orsaken till att kommunerna initierade reformen, eftersom KSSR-lagen tvingade dem till det. Respondenterna hänvisade emellertid också till att det vid tiden för samkommunens uppkomst rådde ett allmänt reformklimat i Finland. Beställarutförarmodellen, som hade tillämpats i olika delar av landet (Stenvall, föreläsning 10.6.2010), presenterades i olika utredningar och uppfattades därför vara ett lämpligt styrmedel för samkommunen. DiMaggio & Powell (1991) lyfter fram att organisationer i tider av osäkerhet tenderar att imitera framgångsrika organisationsformer genom så kallad mimetisk isomorfism. Detta kan också ha påverkat i K5; kommunerna hade erhållit information om BUM och de effekter som förknippats med tillämpningen av den. Respondenterna framförde att man hade hoppats att modellen skulle medföra liknande effekter också inom K5. Respondenterna noterade vidare att KSSR-processen var rörig och att det var svårt att gestalta vilka olika alternativ man kunde välja mellan. Att valet föll på BUM antog de

att delvis berodde på att modellen förespråkats av konsulter och att den hade figurerat inom andra samarbetsområden i landet. Att modellen fått genomslagskraft inom den offentliga sektorn i Finland kan därmed antas ha underlättat att också kommunerna inom K5 valde den. Organisationers tendenser att kopiera framgångsrika organisationsformer kan därmed anses få visst stöd i undersökningen.

I den teoretiska referensramen konstateras att reformer som uppstått till följd av kompromisser ofta är otydliga och att innehållet ofta är vagt. (Brunsson och Olsen, 1990, 123) Reformerna innehåller abstrakta idéer som inte tar hänsyn till den komplexa verkligheten som organisationen befinner sig i. Sådana reformer är lätta att acceptera, men beskriver inte hur reformen skall implementeras konkret. Detta förefaller också ha varit fallet i K5, där målsättningarna med ramlagen uppgavs vara orsak till att reformen initierades, men att målen med reformen upplevdes vara abstrakta och otydliga. Medlemskommunerna utredde olika modeller och valde slutligen beställarutförarmodellen, som bygger på tanken om en decentraliserad, åtskild beställarutförarfunktion och som kommunerna i praktiken hade stora möjligheter att påverka. Trots att modellen i teorin verkade klar och enkel, upplevde flera respondenter att den var svår att gestalta. En del respondenter påpekade också att medlemskommunerna vid tiden för beslutsfattandet redan var medlemmar i olika traditionella samkommuner och att BUM uppfattades vara en lösare modell som gav kommunerna stora möjligheter att påverka hur den skulle användas. Kommunerna såg det som viktigt att själva vara med och utforma modellen utifrån de olika verksamhetssätt man har i kommunen; man var van vid att själv besluta om organiseringen av social- och hälsovård och därmed inte beredda att ge upp beslutanderätten. Kommunerna förutsatte därför att reformprocessen skulle utformas som en bottom-up process, där de själva skulle vara med och utforma den nya organisationsstrukturen.

Största delen av respondenterna kunde ändå inte nämna direkta argument för att valet slutligen föll på BUM, utan man framförde att det var ett alternativ som kvarstod då de andra förföll. Respondenterna uppgav också att tiden att utreda alternativa modeller i samband med KSSR-processen var knapp. Argument som ändå framfördes till fördel för BUM var, förutom ramlagens allmänna krav på samarbete, också en förhoppning om att med samma resurser kunna skapa bättre service. Respondenterna hänvisade till

att samarbetsmodellens egenskaper, såsom prissättning och ekonomisk styrning, skulle medföra mer kostnadseffektiv service.

## **9.2 Faktorer som påverkat implementeringen av reformen inom K5**

Utgångspunkten inom rationell-instrumentell teori är att ledarskapet har auktoritet och makt att initiera reformer, som sedan implementeras i organisationen (Brunsson och Olsen, 1990). Reformprocessen inom K5 utgick från ett bottom-up-perspektiv, där medlemskommunerna aktivt fått påverka hur samarbetet skall se ut och där ledningen beaktat kommunerna önskemål så långt som möjligt. Liksom Hardiman och MacCarthaigh (2011, 66) noterar är det svårt att implementera en reform från ett bottom-up perspektiv, speciellt då det gäller mindre tilltalande förändringar. Kust-Österbotten kommer, liksom övriga regioner i Finland, att drabbas av ett minskat beskattningsunderlag på grund av den åldrande befolkningen. Även om en målsättning med samarbetet är att kunna erbjuda också sådan service som kommunerna på grund av för litet befolkningsunderlag inte har kunnat erbjuda, så är tanken med reformen trots allt att effektivisera och rationalisera servicen inom området. Kommunerna har själva varit med och påverkat implementeringen av reformen, vilket kan ha dragit ut på tiden på grund av deras motvilja att kompromissa gällande servicenivån i den egna kommunen samt placeringsorten för diverse tjänster. Ur intervjuerna framgår också att man i kommunerna upplevt det svårt att skapa strukturerna kring samarbetet, eftersom man varit van med tydligare styrning uppifrån eller i form av statsandelar. I viss mån är resultaten motsägelsefulla, eftersom flera respondenter uppskattat att förändringsarbetet fått ta tid, men samtidigt förväntade sig att ledningen skulle ha tagit en mer aktiv och styrande roll gentemot kommunerna.

Otydliga målsättningar antas försvåra den konkreta implementeringen av en reform (Brunsson och Olsens, 1990; Stenvall, 2010). Inom K5 stötte man på meningsskiljaktigheter då man skulle börja implementera modellen; en del kommuner ansåg att samkommunen skulle producera mera gemensam service, medan andra upplevde att samkommunen endast skulle producera sådana tjänster man inte kunde producera i de enskilda kommunerna. Ett exempel på en sådan konflikt är överförandet av läkartjänsterna till samkommunen, där konfliktlinjen gick mellan de norra delarna i området, som hade tryggad läkarbemanning i och med sin närhet till Vasa och goda samarbete med nordiska universitet, och de södra delarna i området. Vid godkännandet av reformen hade man inte i tillräckligt hög grad specificerat vad innehållet skulle

innebära i praktiken och medlemskommunerna hade därför olika förväntningar på resultat. I intervjuerna framkom att de olika förväntningarna hade försvårat samarbetsrelationerna mellan medlemskommunerna. Liksom Brunsson och Olsens (1990, 123) konstaterar så är innehållet i reformer ofta vagt formulerade, vilket underlättar omfattandet av dem. Vagheten i reformen lämnar likväl rum för olika tolkningar hos dem som skall implementera reformen, vilket också skedde inom K5. Liksom Stenvall (föreläsning 10.6.2012) konstaterat så bör målsättningarna med organisationsreformer utformas så tydligt som möjligt och med hänsyn till samarbetsområdets unika egenskaper, för att de skall lyckas.

En annan orsak till att implementeringen av reformen inte framskred så snabbt som medlemskommunerna hade hoppats kan vara uppfattningen om att samarbetet inom K5 grundar sig den statliga regleringen och det faktum att social- och hälsovårdssektorn för tillfället befinner sig i ett förändringsskede. Den allmänna befolkningsutvecklingen inom K5-området skulle troligen även utan ramlag ha framtvingat strukturella förändringar i kommunerna, bland annat i form av skattehöjningar (Finansministeriets prognos, 2012, 90-92). Oron för den framtida styrningen från statligt håll steg fram som en faktor som påverkat implementeringsprocessen inom K5. Som tidigare konstaterats tar det tid att implementera organisationsreformer och reformidén omsätts därmed inte i praxis genast. Enligt Brunsson och Olsens teori kan de som skall reformeras då försöka gissa sig till vilka nya reformer som är i antågande, och sedan försöka anpassa implementeringen av den nuvarande reformen enligt detta. Inom K5 motiverades implementeringen av reformen med att samkommunen borde bygga upp en starkt organisation, så att samarbetsområdet K5 skulle ha makt att påverka i ett eventuellt framtida, större område. Detta argument tyder på kommunernas vilja att trygga sin egen existens, vilket enligt Brunsson och Olsen (1990, 131) är ett handlingsmönster inom rationell teori. Å andra sidan misstänkte man att de nationella utvecklingstrenderna påverkade kommunernas vilja att implementera organisationsreformen, eftersom de inte vill satsa resurser på att bygga upp ett samarbetsområde som eventuellt kommer att splittras.

Flera respondenter uppgav att kommunerna och samkommunen inte hade lyckats förmedla de fördelar (kostnadsbesparingar m.m.), som de förväntade sig uppnå genom samarbetet, till gräsrotsnivån i organisationen och till omgivningen. Om uppfattningen att valet av modell endast baserar sig på reglering kan det hända att detta påverkat

motivationen bland dem som skall reformeras. En lyckad reformprocess kräver nämligen enligt Brunsson & Olsen (1993, 113) att också de som skall reformeras sluter upp bakom reformen.

Flera respondenter hänvisade också till tidsaspekten som är förknippad med reformprocessen, vilket innebär att det tar att genomföra organisationsförändringar. Man uppgav att implementeringsprocessen just hade kommit igång på allvar och att samkommunen därför inte uppnått några resultat under de första verksamhetsåren. Det framfördes dock att kommunerna var otåliga och förväntade sig att samkommunen skulle börja uppvisa konkreta resultat. En respondent noterade också att medlemskommunerna själva inte lyckats framföra sina förväntningar på vilka resultat man vill uppnå. Detta kan man anknyta till beställarens kompetens att avläsa servicebehovet i kommunerna (Stenvall, föreläsning 10.6.2010) och att modellen kräver produktifiering av tjänsterna för att beställaren skall kunna göra en så konkret beställning som möjligt. Respondenterna påpekade också att den nya rollen som beställare förorsakat osäkerhet bland medlemskommunerna och man konstaterade att kommunerna speciellt i början av samarbetet av gammal vana fortsatt att göra avtal.

\*\*\*

På basis av denna studie förefaller det som både rationellt-instrumentella och institutionella faktorer har påverkat reformprocessen inom samarbetsområdet Kust-Österbottens samkommun. Olika faktorer har påverkat under reformens olika skeden. I tabell 8 presenteras en översikt över de rationella och institutionella faktorer, som påverkat reformprocessens olika skeden.

Tabell 8 Faktorer som påverkat olika skeden av reformprocessen  
(befrämjande = +; hindrande= -)

	<b>Initiering</b>	<b>Implementering</b>
<b>Rationellt-instrumentella</b>	bättre service + effektivitet + prissättning och styrning + politiskt inflytande på serviceprocessen + Hotbilder inför framtiden/ organisationens "överlevnad" + upphandling +	otydlig målsättning - avsaknad av drivande kraft -
<b>Institutionella</b>	lagstiftning + samarbetstraditioner + språk +	stark tradition av självbestämmande - osäkerhet; krav på nya reformer - otydlig ansvarsfördelning - misstro mellan medlemskommuner- olika vårdkulturer -

Medlemskommunerna uppgav att den främsta förklaringen till reformen var den institutionella faktorn lagstiftning, som tvingade kommunerna att inleda samarbete för att undvika eventuella tvångssammanslagningar längre fram. Därutöver strävade man efter effektivare och ekonomiskt hållbar serviceproduktion med bättre service och mer ekonomisk styrning genom prissättning och upphandling. Möjligheterna att samarbeta utreddes sedan med de närliggande kommunerna, som man också samarbetat med tidigare och med vilka man upplevde kulturell och språklig samhörighet. Valet av modell baserade sig på kommunernas vilja att hållas så självständiga som möjligt och själva innehållet var vagt formulerat. Detta försakade svårigheter då reformen skulle implementeras t.ex. i läkarfrågan. Kommunerna hade också olika vårdkulturer, vilket försvårat arbetet att kompromissa kring service och –nivåer. Misstro från liknande konflikter samt otydlig ansvarsfördelningen antogs också kunna försaka transaktionskostnader för samkommunen. Implementeringsskedet belastades vidare av otydliga målsättningar och avsaknad av en drivande kraft; istället utformades reformprocessen som en bottom-up-process där kommunernas utlåtanden spelat stor roll för hur samarbetet utvecklats.

Som framgår ur tabellen kan de rationellt-instrumentella argumenten främst förklara initieringen av reformen medan svårigheterna med implementeringen kan hänföras till olika institutionella faktorer. Reformers vaga innehåll kan underlätta initierandet av dem eftersom det finns rum för tolkning, som gör att parterna lättare kan uppleva att det gemensamma målet är logiskt och rationellt på alla plan. Utmaningar så som organisationernas komplexa verklighet och förändringar i omgivningen gör att implementeringsprocessen kan få andra följder än de avsedda. Studien visar också att aktörer kan handla rationellt under olika skeden av reformprocessen, men kritiken mot den rationellt-instrumentella teorin ligger just däri, att den utgår från att aktören alltid handlar rationellt.

### **9.3 Genomförandet av undersökningen**

Syftet med denna studie var att utreda vilka institutionella faktorer som påverkade valet av samarbetsområde och -samarbetsmodell inom samkommunen K5. Genom en frågeundersökning till samkommunens fullmäktigeledamöter strävade jag efter att få en allmän bild av hur samkommunens högsta politiska ledning uppfattar samarbetet. Eftersom bortfallet var stort kunde jag emellertid inte generalisera svaren till att gälla hela samkommunen. Enkätresultaten framställdes i tabeller men användes endast ytligt i analysen. Genom djupare tema-intervjuer med personer i beställarutförar-arbetsgruppen, vars uppgift är att förbättra kommunikationen gällande samarbetet mellan medlemskommunerna, strävade jag efter att klarlägga respondenternas uppfattningar om utvecklingen av samarbetsområdet och spegla dem mot den nyinstitutionella teorin om organisationen som beroende av den omgivning den befinner sig i. Nedan reflekterar jag över genomförandet av studien, studiens relevans samt eventuellt behov av fortsatt forskning.

Första delen av datalinsamlingen bestod av en frågeundersökning, som riktades till ledamöterna i samkommunens fullmäktige. Enligt Hirsjärvi m.fl. (2008, 190) kan frågeundersökningar belastas av följande orsaker:

- Forskaren kan inte veta hur allvarligt respondenterna har förhållit sig till frågeundersökningen, d.v.s. om de vinnlagit sig om att besvara den noggrant och ärligt
- Det är också svårt att veta om respondenterna förstått innebörden med frågorna och svarsalternativen. Det är därmed svårt att kontrollera missförstånd.

- Man vet inte hur väl respondenterna känner till området eller är insatta i de frågor, som framställs i frågeundersökningen
- Det tar tid att göra en bra enkät. Vidare kräver det att forskaren har kunskap om området
- I vissa fall belastas frågeundersökningarna av stora bortfall

Samkommunfullmäktige 2009-2012 har haft en central roll i att inleda samarbetet inom samkommunen, men en del fullmäktigeledamöter noterade att de inte deltagit i processen att skapa samarbetsområdet och att deras svar därför baserade sig på antaganden om hur processen framskridit. Ett större urval, med de förtroendevalda i medlemskommunerna som varit med och beslutat om samarbetsområde, hade troligen gett studien mera tyngd. Länken till enkäten skickades tillsammans med ett följebrev (bilaga 1) via samkommunens förvaltningssekreterare till alla ledamöter i samkommunfullmäktige. Denna person vidarebefordrade också ett påminnelsemeddelande en vecka före den ursprungliga svarstidens slut. Trots påminnelsen var det slutliga antalet svarande 14 personer (ca 48 %). Av dessa hade en person lämnat nästan alla frågor obesvarade. Orsaken till att svarsprocenten förblev låg kan inte avläsas ur resultaten. Det bör också noteras att svarsprocenten varierade kraftigt mellan kommunerna. De svarandes åsikter representerar därmed nödvändigtvis inte de övriga ledamöternas åsikter i den enskilda kommunen. Eftersom svarsprocenten var låg valde jag att inte stöda mig på enkätresultaten i min analys, utan baserade den på temaintervjuerna istället.

Beställarförar-arbetsgruppen, som fungerade som respondenter i den andra delen av datainsamlingen, valdes för att de antogs vara insatta i processen att bygga upp samarbetet mellan medlemskommunerna. De uppgav att de hade fått information om BUM och kunde definiera olika begrepp som hänför sig till modellen på liknande sätt. De hade också motsvarande uppfattningar om hur modellen, åtminstone i teorin, kan fungera. Ur denna studie kan man dock inte avgöra om gruppens åsikter motsvarar den allmänna linjen inom medlemskommunerna och inte heller hur det faktiska samarbetet framskrider. De åsikter som förts fram i denna studie representerar därmed inte nödvändigtvis de allmänt rådande åsikterna i de enskilda kommunerna. För att bättre kunna tydliggöra spänningarna mellan å ena sidan kommunernas krav på dels politisk kontroll gentemot effektivitet, dels kommunvisa skillnader, borde antalet intervjuade respondenter varit större. På basis av denna undersökning kan man inte generalisera



resultaten till att gälla för respektive kommuner. Det hade också varit intressant att inkludera ett större antal tjänstemän och förtroendevalda, för att kartlägga hur dylika administrativa reformer påverkar de politiskt-administrativa relationerna inom offentliga organisationer.

En utmaning var att kunna säkerställa respondenternas anonymitet. Respondentgruppen på tio personer representerade fem kommuner, det vill säga en tjänsteman och en förtroendevald från varje kommun. En del tolkningar måste uteslutas ur rapporten eftersom de kunde förknippas med en enskild respondent. Detta är en vanlig svaghet med kvalitativ forskning; forskaren måste försöka inkludera alla relevanta resultat utan att kränka forskningsetiken gällande de personer som ställt upp för intervju (Hirsjärvi m.fl., 2008, 190).

Det breda ämnet medförde också utmaningar i datainsamlingen, i såväl frågeundersökningen som i intervjuerna. Frågeundersökningen och intervjufrågorna visade sig till viss del vara för allmänna, vilket medförde att det ur det insamlade materialet inte gick att göra mer djupgående tolkningar. En utmaning var också att intervjuaren på förhand inte hade vetskap om respondenternas kunskap om temaområdena. En del av respondenterna i intervjustudien konstaterade att de inte varit inblandade i processen då samarbetsområde och samarbetsmodell valdes, och deras svar baserar sig därför på personliga antaganden om hur processen framskridit. För att få en tydligare bild av processen användes därför kommunernas styrelse- och fullmäktigeprotokoll. Det fanns dock kommunvisa skillnader också i detta material, eftersom en del uppgjort diskussionsprotokoll med ingående beskrivningar för hur processen framskridit i kommunerna, medan andra kommuner endast uppgjort kortfattade beslutsprotokoll. Ur de senare var det svårt att göra djupgående tolkningar.

Också intervjuarens oerfarenhet påverkade att intervjumaterialet till viss del blev ytligt. I vissa fall antog intervjufrågorna också karaktären av mer ledande frågor, då intervjuaren tvingades precisera frågorna ytterligare. För intervjuaren var samarbetsområdet inte bekant från tidigare, vilket utgjorde en utmaning då det gällde kunskap om till exempel tidigare samarbetstraditioner. Samtidigt var det många respondenter som förde fram sin uppskattning över att intervjuaren inte hade bindningar (t.ex. släktband) till området, utan ansågs vara opartisk.

En utmaning med denna studie har varit att samkommunen K5 vid tiden för studiens genomförande befann sig i en förändringsprocess, vilket innebär att samarbetet, och därmed också kunskapen och åsikterna om samarbetsområdet förändrades längs med studiens gång. Detta är också vanligt vid reformprocesser: förändrade omständigheter kan leda till att pressen ökar på aktörerna att företa ytterligare reformer. För dem som skall implementera reformen kan det vara oklart om man skall implementera den första reformidén eller idéer som reformatörerna senare förespråkar. Vid tiden för datainsamlingen pågick fortfarande regeringsförhandlingarna i Finland och flera respondenter trodde att osäkerheten inför kommande strukturförändringar kunde påverka kommunernas vilja att utveckla samkommunen.

Man bör också notera risken för överdeterminism, det vill säga att alla resultat uteslutande skulle grunda sig på processen att bilda samkommunen. Samkommunens första verksamhetsår präglades nämligen också av den ekonomiska recessionen, som försvårade kommunernas möjligheter att göra investeringar. Vidare pågick det flera parallella förändringsprocesser inom samarbetsområdet vid tiden för uppbyggandet av samkommunen, bland annat genom upplösningen av hälsovårdscentralerna. På nationell nivå förbereddes Lagen om hälso- och sjukvård (som beräknades träda i kraft i början av år 2011), den nya socialvårdslagen (år 2013) samt lagen om ordnade av social- och hälsovården (år 2013). Den ökade betoningen på invånares, patienters och klienters rätt att välja serviceform och serviceproducent över gränserna ställer ytterligare krav på kommunernas samarbetsförmåga. Vilka alla orsaker som påverkat hur reformprocessen framskridit kan således inte fastställas på basis av denna studie.

## 10 Avslutning

Syftet med denna studie var att utreda vilka institutionella faktorer som påverkat reformprocessen inom samarbetsområdet Kust-Österbottens samkommun. I studien har jag strävat efter att belysa forskningsfrågorna om de faktorer, som påverkar en administrativ reformprocess. Studiens resultat tyder på att reformprocesser påverkas av både rationellt-instrumentella och institutionella faktorer. Vidare pekar resultaten på att reformer som motiveras med rationella argument kan vara lättare att omfatta, men att de också kan belastas av otydliga målsättningar. Detta lämnar rum för den som skall implementera reformen att tolka reformens innehåll, vilket kan försvåra själva implementeringen.

För tillfället pågår det många parallella utvecklingsprocesser inom den offentliga förvaltningen, vilket också avspeglas i denna studie. Kommunerna står inför ytterligare reformer, då statsmakten strävar efter att säkra ett brett befolkningsunderlag genom än större kommunenheter. Denna studie visar att administrativa reformer kan få helt andra konsekvenser än dem man ursprungligen tänkt sig, fastän det övergripande målet upplevs vara rationellt och logiskt. Utmaningarna beror på att de faktorer som påverkar processen växlar under processens gång, och att organisationen är beroende av den kontext den befinner sig i. Frågan blir därmed hur man skall initiera och genomföra reformer i offentliga organisationer? Trots att jag i denna studie inte har mätt de verkliga effekterna av reformen ger den ändå en insikt i hur reformförsöket kan förstås. Studien kan således bidra till den aktuella samhällsdiskussionen om kommunstrukturreformen, eftersom den lyfter upp faktorer som kan påverka reformprocesser.

Beställarförarmodellen har tagits i bruk på flera olika orter under de senaste åren. Jämförelser med hur beställarförarmodellen utvecklats inom andra samarbetsområden skulle ge en tydligare bild av hur starkt kommunerna påverkas av institutionella faktorer som är specifikt bundna till kultur och omgivning. Denna studie omfattar inte heller brukarens och kommuninvånarens synpunkter på reformen. Eftersom en målsättning med KSSR-reformen, och med BUM i synnerhet, är att utveckla en mer kundorienterad service, vore detta område ett viktigt område för fortsatt forskning.

## Litteratur

- Backman, A. (2009). *Hur skall bas-och specialservicen organiseras inom det sociala området? - En översikt av läget hösten 2009*. FSKC Arbetspapper 13/2009. Helsingfors.
- Bell, S. (2002). *Institutionalism: Old and New*. Ingår i John Summers (Ed.), *Government, Politics, Power And Policy In Australia* 7th ed. (pp. 363-380) NSW Australia: Pearson Education Australia.
- Berg, K., Meriluoto, J., Sandberg, S., Sjöblom, S. (2010). *Försiktighet och förändring på egna villkor. Kommun- och servicestrukturreformens första skede i de svensk- och tvåspråkiga kommunerna*. Publikationer av projektet om förvaltningslösningars språkliga konsekvenser (SpråKon). Utvärderingsprogrammet ARTTU: Undersökningar nr 11. Yliopistopaino.
- Brommels, M. 2009. *Kustösterbotten bygger nytt*. Finlands kommuntidning, 2010, 5. 11-13.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1990). *Makten att reformera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Carlsson Bokförlag. Stockholm.
- Brunsson, N & Olsen, J.P. *The Reforming Organization*. (1993). Routledge.
- Christensen, T., Laegreid, P., Roness, P.G. & Rovik, A. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber.
- DiMaggio, P.J & Powell, W. (1991). *The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, *American Sociological Review*, 48 (1983), 147-60.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L..(2003) *Metodpraktikan. konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts juridik.
- Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R. & Sahlin-Andersson, K. 2008, 24. *SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. SAGE Publications Inc.
- Hardiman, N. & MacCarthaigh, M. (2011). *The un-politics of NPM in Ireland*. Ingår i Eymeri-Douzans, J-M & Pierre, J. (red.) *Administrative Reforms and Democratic Governance*. Routledge.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P.(2008). *Tutki ja kirjoita*. Otavan Kirjapaino OY, Keuruu.
- Johansson, R. (2002). *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Studentlitteratur. Lund.

Kokko, S., Teräväinen, R., Corin, H. & Jokiranta, V. (2007). *Bildande av samarbetsområde för primärvård och uppgifter i nära anslutning till den inom socialväsendet i Kaskö, Kristinestad och Närpes. Rapport över utredningsarbetet*. STAKES. Helsingfors.

Kokko, S., Heinämäki, L., Tynkkynen, L-K., Haverinen, R., Kaskisaari, M., Muuri, A., Pekurinen, M., Tammelin, M. (2009). *Kunta ja palvelurakennemuutosten toteutuminen. Kuntakysely sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä ja tuottamisesta*. Raportti 36/2009. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Niskanen, J. & Salminen, A. (1996). *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Valtiovarainministeriö. Vaasan yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Vaasa.

North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. Cambridge.

Pauni, Markus (red.) (2011). *Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010-verkostohankeen tuloksista*. Suomen Kuntaliitto.

Scott, R.W. (2008). *Institutions and organizations. Ideas and interests*. Sage Publications, Inc. Thousands Oaks.

Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). *Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2004. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy

## **Elektroniska källor**

Arbets- och näringsministeriet, (2011). *Työttömyystietoja ely-keskuksittain ja kunnittain keskimäärin vuonna 2011*. [Online]. Hämtad 27.4.2012. Tillgänglig: <http://www.tem.fi/files/31917/tekkun2011.pdf>

Cunevski, R. (2009). *Att förändra det gemensamma. En studie av INTERRIG IV Syddanmark-Sleswig-K.E.R.N*. Göteborgs universitet. Europaprogrammet. [Online] Hämtad 9.9.2010. Tillgänglig [http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/21986/1/gupea\\_2077\\_21986\\_1.pdf](http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/21986/1/gupea_2077_21986_1.pdf)

Finansministeriet (2012). *En livskraftig kommun- och servicestruktur*. Hämtad 26.4.2012. [Online] Tillgänglig:

[http://www.vm.fi/vm/sv/04\\_publicationer\\_och\\_dokument/01\\_publicationer/03\\_kommunerna/20120206Enlivs/4\\_Oesterbotten.pdf](http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/01_publicationer/03_kommunerna/20120206Enlivs/4_Oesterbotten.pdf)

- Förvaltningsstadga för samkommunen. Kust-Österbottens samkommun för social- och primärvård. [Online]. Hämtad 9.4.2012. Tillgänglig:  
online :<http://kfem.fi/images/stories/F%C3%B6rvaltningsstadga.pdf>
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C.R. (1996): *Political science and the three new institutionalisms*. MPIFG Discussion Paper 96/6. [Online] Hämtad 2.3.2012. Tillgänglig:  
[http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp96-6.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf)
- Kust-Österbottens samkommun (2009). *Förvaltning*. [Online]. Hämtad 18.11.2009. Tillgänglig:  
<http://kfem.fi/index.php/sv/forvaltning-och-beslutsfattande/forvaltning.html>
- Grundavtal för Kust-Österbottens samkommun för social- och primärvård (2008).  
[Online]. Hämtad 18.11.2009. Tillgänglig: <http://kfem.fi/index.php/sv/dokument/avtal.html>
- Hagerlund, T (2009a). *Samkommunen*. [Online]. Hämtad 18.11.2009. Tillgänglig:  
[http://www.kommunerna.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=255;67839;55302;117289;117399](http://www.kommunerna.net/k_peruslistasivu.asp?path=255;67839;55302;117289;117399)
- Hagerlund, T. (2009b). *Kommun- och servicesstrukturen*. [Online] Hämtad 18.11.2009.  
Tillgänglig:  
[http://www.kommunerna.net/k\\_perussivu.asp?path=255;67839;55302;83235](http://www.kommunerna.net/k_perussivu.asp?path=255;67839;55302;83235)
- Herberts, K. (2009). *Opinionsundersökning oktober-november 2009*. Hämtad 20.10.2010.  
[Online] Tillgänglig:  
<http://korsnas.fi/contentlibrary/Allmanforvaltning/KORSN%C3%84S-MALAXpresentation.pdf>
- Korsnäs kommun, 2010. [Online]. Hämtad 28.11.2010. Tillgänglig:  
<http://korsnas.fi/default.asp?id=uxrdp19ed97>
- Kust-Österbottens samkommun för social- och primärvård [K5] (2009). [Online]. Hämtad  
18.11.2009. Tillgänglig: <http://kfem.fi/>
- Lindroth, M (2007a). *Vårdkommun*. [Online] Hämtad 22.6.2010. Tillgänglig:  
[http://www.kommunerna.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=255;67839;55302;117289;117383](http://www.kommunerna.net/k_peruslistasivu.asp?path=255;67839;55302;117289;117383)
- Lindroth, M. (2007b). *Socialtjänster i strukturen*. [Online]. Hämtad 22.6.2010.  
Tillgänglig:  
[http://www.kommunerna.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=255;67839;55302;83235;127739;118540;118855](http://www.kommunerna.net/k_peruslistasivu.asp?path=255;67839;55302;83235;127739;118540;118855)
- Lindroth, M. (2007c). *Närservice, regional service och service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag*. [Online]. Hämtad 21.6.2010. Tillgänglig:  
[http://www.kommunerna.net/k\\_perussivu.asp?path=255;67839;55302;117289;119604;119608](http://www.kommunerna.net/k_perussivu.asp?path=255;67839;55302;117289;119604;119608)

Lindroth, M. (2007d). *Social- och hälsovårdstjänsterna vid strukturreformen*. [Online]. Hämtad 18.11.2009. Tillgänglig

[http://www.kommunerna.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=255;67839;55302;83235;127739;118540](http://www.kommunerna.net/k_peruslistasivu.asp?path=255;67839;55302;83235;127739;118540)

Niemi-Iilahti, A. & Sandberg, S. (2009). Kommun- och servicestrukturen i Vasaregionen 2025. [Online]. Hämtad 20.10.2010. Tillgänglig: [www.vaasa.fi/Link.aspx?id=1133876](http://www.vaasa.fi/Link.aspx?id=1133876)

Pirttipä, J. (2009). ”*Näin me etenemme.*” *Rannikko-Pohjanmaan Ky- K5*. [Online]. Hämtad 18.11.2009. Tillgänglig:

[http://www.kommunerna.net/k\\_htmlimport.asp?path=255;80796;83827;83830;83832&url=http://apps.kunnat.net/sc/google/GHP7ognw.html](http://www.kommunerna.net/k_htmlimport.asp?path=255;80796;83827;83830;83832&url=http://apps.kunnat.net/sc/google/GHP7ognw.html)

SHM pressmeddelande 118/2011. [Online]. Hämtad 3.5.2012. Tillgänglig:

<http://www.stm.fi/sv/pressmeddelanden/pressmeddelande/-/view/1561514>

Statsrådets kommunikationsenhet (2009). *Kommun- och servicestrukturen prioriterar tjänsternas innehåll och produktiviteten*. Pressmeddelande 329/2009. [Online]. Hämtad 9.12.2009. Tillgänglig <http://www.vn.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=275489>

Strukturreformen är bara en utvecklingsplattform, 2010. [Online]. Hämtad 20.11.2010.

Tillgänglig:

[http://www.kommunerna.net/k\\_perussivu.asp?path=255;264;271;573;158530;163825;163915](http://www.kommunerna.net/k_perussivu.asp?path=255;264;271;573;158530;163825;163915)

Statsrådets kansli, 2012. *Väestöllinen huoltosuhde maakunnittain 2010 ja 2030*. [Online].

Hämtad 27.4.2012. Tillgänglig: <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/kunnat/fi.pdf>

Voipio-Pulkki, L-M. 2010. *Social- och hälsovårdstjänster i Paras-reformen - Utmaningar och möjligheter*. [Online]. Hämtad 20.11.2010. Tillgänglig:

[http://www.kommunerna.net/k\\_perussivu.asp?path=255;264;271;109907;158486;165364;165365](http://www.kommunerna.net/k_perussivu.asp?path=255;264;271;109907;158486;165364;165365)

von Martens, C. (red.) 2007. Kommun- och servicestrukturen och nationalspråken.

Finlands Kommunförbund. [Online]. Hämtad 9.4.2012. Tillgänglig:

[http://shop.kommunerna.net/product\\_details\\_old.php?p=212](http://shop.kommunerna.net/product_details_old.php?p=212)

Österbottens förbund, 2010. [Online]. Hämtad 28.11.2010. Tillgänglig:

<http://www.obotnia.fi/sv/d-%C3%96sterbottens-f%C3%B6rbund-%C3%96sterbottens-f%C3%B6rbund.aspx?docID=304&smi=1&tocid=1>

## **Protokoll**

Kaskö SFGE 45 §/2007

Korsnäs KFGE 32 §/2007  
Korsnäs KFGE 61§/2007  
Korsnäs KFGE 92 §/2007  
Korsnäs KFGE, 10 §/2008  
Korsnäs KFGE §16/2010  
Korsnäs KFGE 15 §/2010  
Kristinestad SFMG 45 §/2007  
Kristinestad SFGE 62 §/2007  
Kristinestad SFGE 59 §/2008  
Kristinestad Sst 252 §/2007  
Kristinestad SFGE 46 §/2010.  
Malax Kst 53§/2007  
Malax Kst 154§/2007  
Malax Kst §250/2007  
Närpes SFGE, 45 §/2006  
Samkommunstyrelsens protokoll 15/2010

### **Övriga källor**

K5 verksamhetsplanen. Opublicerat material.

Stenvall, föreläsning 10.6.2010 under rubriken *”Tilaaaja-tuottajamallin kipupisteet- neljän mallin esittely”*. Åbo Akademi, Vasa.

Vaissi, föreläsning 10.6.2010 under rubriken *”Tilaaaja-tuottajamalli tarvitsee läpinäkyvyyttä ja ohjausta- Case Maisema-malli”*. Åbo Akademi, Vasa.



## Bilaga 1 Följebrev samt blankett för frågeundersökningen

### Enkät riktad till samkommunfullmäktige inom Kust-Österbottens samkommun

Bästa mottagare!

Mitt namn är Annette Tallberg och jag studerar på linjen för forskning i förvaltning och organisation vid statsvetenskapliga fakulteten vid Helsingfors universitet. Jag skriver min avhandling pro gradu om Kust-Österbottens samkommun inom social-och primärhälsovård. Syftet är att utifrån ett institutionellt perspektiv undersöka hur institutionella faktorer påverkat organiseringen samt utvecklingen av samkommunens organisation. Som handledare fungerar professor Stefan Sjöblom.

En del av datainsamlingen görs genom en enkät, som riktar sig till ledamöterna i samkommunfullmäktige. Målsättningen är att med enkäten kartlägga kommunrepresentanternas åsikter om samkommunen och beställar-utförarmodellen. Resultaten kommer att användas som grund för andra delen av datainsamlingen, som sker genom intervjuer. Resultaten kommer också att presenteras i den slutliga avhandlingen, dock så att ingen enskild fullmäktigeledamot kan kännas igen.

Enkäten består i sin helhet av 12 huvudfrågor och tar ca 10 minuter att fylla i.  
**Svarstiden är 24.2-10.3.2011.**

Med vänlig hälsning,

Annette Tallberg  
tfn. 050-379 5171  
annette.tallberg@helsinki.fi

Professor Stefan Sjöblom  
tfn 191 28414  
stefan.sjoblom@helsinki.fi

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

#### 1. Hemkommun

- Kaskö
- Korsnäs
- Kristinestad

- Malax
- Närpes

**2. Jag är kommunens representant i**

	Ja	Nej
kommunstyrelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kommunfullmäktige	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
samkommunsstyrelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**3. Vem i er kommun är mest insatt i frågor gällande samarbetsområdet/ beställarutförarmodellens organisation? Ange yrke/titel och namn**

**4. Samarbetsområden**

	Helt av samma åsikt	Delvis av samma åsikt	Vill inte ta ställning	Delvis av annan åsikt	Helt av annan åsikt
Utgångspunkten för kommunerna i regionen ska vara samarbete framom kommunsammanslagning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samarbetet borde ha förverkligats med andra än de nuvarande medlemskommunerna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inrättande av samkommunen har förbättrat samarbetet över kommungränserna inom K5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inrättande av samarbetsområdet har medfört förändringar i verksamheten på gräsrotsnivå i kommunerna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samkommunen ger kommunerna möjligheter att fortsätta samarbeta som tidigare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Samkommunen har stöd i den egna kommunens tjänstemannaorganisation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samkommunen ger invånarna möjlighet till jämlik service oberoende av hemort	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Service kan produceras i närheten av kommuninvånaren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det råder misstro mellan medlemskommunerna inom K5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Medlemskommunerna är beredda att acceptera en sämre lösning för egen del ifall det gynnar samkommunen som helhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inrättande av samarbetsområdet har försvagat lokaldemokratien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En del av medlemskommuner driver sina egna intressen på bekostnad av samkommunens	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inom den egna kommunens tjänstemannaorganisation förekommer motstånd mot samarbetsområdet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samarbetsområdet K5 kan svara på ytterligare förändringar inom social- och hälsovårdssektorn i framtiden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Möjligheterna att organisera servicen inom social- och hälsovårdssektorn styrs för mycket på nationell nivå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 5. Samarbetsområdet K5 utgör en naturlig helhet med avseende på

	Helt av samma åsikt	Delvis av samma åsikt	Vill inte ta ställning	Delvis av annan åsikt	Helt av annan åsikt
Tidigare samarbetstraditioner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nationella krav på effektivare produktion av service	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fysiskt avstånd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Språkliga aspekter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 6. Beställar-utförarmodellen

	Helt av samma åsikt	Delvis av samma åsikt	Vill inte ta ställning	Delvis av annan åsikt	Helt av annan åsikt
Samkommunen (beställaren) kan kartlägga servicebehovet (beställningen) i medlemskommunerna på ett jämlikt och rättvist sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samkommunen borde ansvara för beställningen av all service inom social- och hälsovården, med undantag av dagvård för barn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En del medlemskommuner drar större nytta av beställar-utförarmodellen än andra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Modellen är komplicerad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Styrningen av serviceproduktionen har blivit lättare tack vare modellen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utförarna (kommunerna) är för självständiga i förhållande till beställaren (samkommunen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beställaren (samkommunen) blandar sig för mycket i utförarens (kommunernas) verksamhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andra modeller för samarbete utvärderades inte tillräckligt noga före valet av samarbetsmodell	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## 7. Samkommunen borde producera en del av hälsovårdstjänsterna själv

- Ja, vilka
- Nej
- Kan inte säga

## 8. Fler tjänster borde köpas av tredje part

- Ja, vilka

- Nej
- Kan inte säga

**9. Samkommunen borde producera en del av socialvårdstjänsterna själv**

- Ja, vilka
- Nej
- Kan inte säga

**10. Politiska faktorer**

	Helt av samma åsikt	Delvis av samma åsikt	Vill inte ta ställning	Delvis av annan åsikt	Helt av annan åsikt
Det råder enighet mellan de politiska partierna i den egna kommunen om hur samkommunen borde utvecklas på lång sikt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det råder enighet mellan de politiska partierna i samkommunen om hur samkommunen borde utvecklas på lång sikt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samkommunen behövs för att säkerställa social- och hälsovårdsservice även i framtiden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De förtroendevalda i den egna kommunen har tilltro till samkommunens möjligheter att utvecklas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De förtroendevalda i samkommunen har tilltro till samkommunens möjligheter att utvecklas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det pågår för många utvecklingsprocesser inom samkommunen samtidigt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inom samkommunen finns tillräcklig kompetens att utveckla samkommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Ledarskapet i medlemskommunerna stöder utvecklandet av samkommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samkommunens ledning lyssnar till de enskilda kommunernas behov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Intressegruppernas möjligheter att påverka har försvagats	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunfullmäktige i medlemskommunerna har en reell möjlighet att påverka i samkommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bildandet av samkommunen har gett tjänstemännen större handlingsutrymme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**11. Möjligheterna att påverka organiseringen av social- och hälsovården har ökat för**

	Helt av samma åsikt	Delvis av samma åsikt	Vill inte ta ställning	Delvis av annan åsikt	Helt av annan åsikt
kommundirektören	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kommunstyrelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kommunfullmäktige	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kommuninvånaren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**12. Fria kommentarer**

## Bilaga 2 Intervjuguide för temaintervjuerna

### Intervjuguide

1. Bakgrund
  - a. Berätta om Dig själv: hur länge har du jobbat/ varit förtroendevald inom kommunen?
  - b. Vilken är din roll inom kommunen? Inom K5?
  
2. Samarbetsområdet/ Samkommunen
  - a. Om man tänker tillbaka på tiden då samkommunen bildades, så var det inte alldeles självklart i vilken riktning och med vem samarbetet skulle ske. Bl.a. Malax funderade på samarbete med Vasa-regionen och Kristinestad på Suupohjaområdet. Hur ser du på samarbetsområdet/samkommunen K5 idag?
  - b. Hur skulle du beskriva processen att bilda samkommunen K5? Vilka faktorer har varit viktiga för att komma dit ni är idag?
  - c. Tycker du att samarbetet över kommungränserna har förbättrats efter inrättandet av samkommunen? På vilket sätt?
  - d. Hur sker kommunikationen mellan kommunerna?
  - e. Upplever du att ni [medlemskommunerna] arbetar mot samma mål? Vilket?
  
3. Beställar-utförarmodellen
  - a. Inom samkommunen har ni valt att ordna servicen med hjälp av BUM-modellen. Hur ser du på modellen?
  - b. Varför tror du att man valde beställar-utförarmodellen?
  - c. Enligt förvaltningsstadgan fungerar Kust-Österbottens samkommun som beställare, vilket betyder att det är samkommunen som beslutar om servicens omfattning, kvalitet och sättet att producera *den i samråd* med medlemskommunerna. Hur tycker du att den här ansvarsfördelningen fungerar i praktiken? (Är kommunerna för självständiga, "övervakas" de av samkommunen?)
  - d. Beställar-utförarmodellen bygger på att det är beställarens ansvar att se till att kommuninvånarna inom samarbetsområdet har rätt till lika service, oberoende av hemkommun. Hur tycker du att det här fungerar inom K5?
  - e. Hurdan uppfattning har du av hur man i kommunerna ser på implementeringen av samkommunen- är medlemskommunerna t.ex. beredda att acceptera också sådana lösningar som inte nödvändigtvis är de bästa för den enskilda kommunen, men som främjar samarbetsområdet i sin helhet?

4. "Framtiden"
- a. Kan samarbetsområdet, enligt dig, svara på kommande utmaningar i framtiden?
  - b. Hur tycker du att samarbetet borde utvecklas i K5? Sammanslagning? Om större samarbetsområden blir aktuella, i vilken riktning/med vilka kommuner borde då samarbetet ske?
  - c. Hur syns tjänstemännen i kommunerna i utvecklandet av samkommunen?
  - d. Hur uppfattar du din hemkommuns möjligheter och resurser att vara med och utveckla samkommunen? Vilken är din hemkommuns roll inom samkommunen?
  - e. Upplever du att din kommun hörs i utvecklingen av samkommunen K5?
  - f. Vilka är de största utmaningarna i K5?



## Bilaga 3 Resultat från frågeundersökningen

Tabell 9 Respondenternas syn på samarbetsområdet K5 och BUM K5.(N= 13)

	Helt eller delvis av samma åsikt	Vill inte ta ställning	Helt eller delvis av annan åsikt
Utgångspunkten för kommunerna i regionen ska vara samarbete framom kommunsammanslagning	92 %	0 %	8 %
Samarbetet borde ha förverkligats med andra än de nuvarande medlemskommunerna	15 %	0 %	85 %
Samkommunen ger kommunerna möjligheter att fortsätta samarbeta som tidigare	69 %	15 %	8 %
Andra modeller för samarbete utvärderades inte tillräckligt noga före valet av samarbetsmodell	42 %	17 %	41 %

Tabell 10 Samkommunfullmäktiges syn på beställarutförarmodellen (%).

	Helt eller delvis av samma åsikt	Vill inte ta ställning	Helt eller delvis av annan åsikt
Modellen är komplicerad	54	0	46
Styrningen av serviceproduktionen har blivit lättare tack vare modellen	46	8	46
Utförarna (kommunerna) är för självständiga i förhållande till beställaren (samkommunen)	69	8	23
Beställaren (samkommunen) blandar sig för mycket i utförarens (kommunernas) verksamhet	15	8	77
En del medlemskommuner drar större nytta av beställar-utförarmodellen än andra	46	15	39

Tabell 11 Respondenternas syn på samarbetsområdet (%).

<b>Samarbetsområdet K5 utgör en naturlig helhet med avseende på:</b>	<b>Helt eller delvis av samma åsikt</b>	<b>Vill inte ta ställning</b>	<b>Helt eller delvis av annan åsikt</b>
Tidigare samarbetstraditioner	77	0	23
Nationella krav på effektivare produktion av service	92	0	8
Fysiskt avstånd	77	0	23
Språkliga aspekter	92	8	0